2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Message de la vérificatrice générale

Points saillants

125 OAG BVG 1878•2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/1-0F
ISBN 0-662-88639-9

103-05061/

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2003 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général.*

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 8 avril 2003

Message de la vérificatrice générale

Message de la vérificatrice générale

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Bien gérer malgré l'incertitude

Le risque et la nécessité de le gérer sont une réalité incontournable

Nous gérons tous le risque intuitivement lorsque nous prenons, chaque jour, des décisions face à un avenir incertain. Le gouvernement fédéral doit aussi faire des choix quotidiens, malgré l'incertitude. Les décisions du gouvernement ont des conséquences — tant positives que négatives — pour les fonctionnaires et les ministères qui les prennent. Elles ont également une incidence importante sur les citoyens du Canada. Lorsqu'il effectue des choix, le gouvernement doit trouver un juste équilibre afin de maximiser les avantages potentiels et de réduire au minimum les conséquences négatives.

Bien gérer le risque ne signifie pas que le gouvernement doit éviter tous les risques. Cela aurait pour effet de bloquer les efforts visant à améliorer les programmes ou à les rendre plus efficients. Le but de la fonction publique devrait être de se doter de gestionnaires et de fonctionnaires conscients des risques, qui sauront trouver un juste milieu entre une trop grande prudence ne laissant place à aucun risque, et une attitude irresponsable où tous les risques sont permis. Nous devrions ainsi chercher à avoir une fonction publique innovatrice qui accepte de prendre des risques raisonnables, tout en protégeant l'intérêt du public et en gardant sa confiance.

Bien gérer le risque améliore l'efficacité du gouvernement

Le fait d'avoir un système ou processus permettant de tenir compte des risques et de les atténuer est l'une des caractéristiques d'une gestion efficace. Le gouvernement du Canada a reconnu le bien-fondé et l'importance de la gestion du risque lorsqu'il a élaboré son Cadre de gestion intégrée du risque.

Le premier chapitre du présent Rapport, « La gestion intégrée du risque », évalue ce que six ministères ont fait, selon le Cadre publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en avril 2001, pour intégrer les pratiques de gestion du risque à la gestion de leurs activités. Bien que nous ayons trouvé des preuves que des mesures préliminaires ont été prises, la haute direction de ces ministères devra manifester de façon visible et constante sa détermination et son leadership afin d'assurer l'intégration complète de ces pratiques. Aucun des six ministères vérifiés n'avait de plan d'action tenant compte de tous les éléments suggérés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les ministères n'avaient pas non plus de profil de risque complet indiquant le niveau de risque que la haute direction était disposée à tolérer ou à accepter. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devra élargir l'étendue de son suivi afin de continuer à faire progresser cette initiative.

Les autres chapitres du Rapport n'évaluent pas expressément les stratégies de gestion du risque des ministères dont ils traitent. Toutefois, un grand nombre des questions clés que nous soulevons indiquent la mesure dans laquelle les ministères ont pu évaluer et gérer les risques environnementaux, stratégiques, opérationnels et financiers sous leur contrôle et tenir compte des risques qui échappent à leur contrôle.

Vu sous cet angle, le Rapport parle de gestion du risque : il donne des exemples de la façon dont de bonnes pratiques de gestion du risque peuvent rendre la fonction publique plus efficace et, en règle générale, optimiser l'utilisation des ressources pour les Canadiens en améliorant la gestion des programmes et la prestation des services.

Le gouvernement joue un rôle spécial afin d'assurer la sécurité du public

Le gouvernement et le secteur privé sont exposés en grande partie aux mêmes risques. Toutefois, le gouvernement fait face à divers autres risques liés au rôle qu'il joue afin d'assurer la sécurité du public. Aujourd'hui, les gens sont plus conscients de risques sérieux tels que le terrorisme. Cependant, gérer le risque signifie davantage que se préparer au pire. Cela signifie aussi que l'on peut profiter des possibilités d'améliorer les services, d'accroître les avantages ou de réduire les coûts, par exemple.

Pour bien gérer le risque, les ministères doivent avoir de l'information fiable sur les dangers et les occasions qui se présentent. Ils ont également besoin de bons outils pour évaluer le risque et de personnes ayant reçu la formation nécessaire pour les utiliser. Ils doivent aussi déterminer leur tolérance au risque, intégrer les facteurs reliés au risque et l'élaboration de stratégies d'atténuation à leurs processus décisionnels généraux, et établir de bons indicateurs de rendement pour que la direction puisse mesurer les progrès accomplis et apporter des rajustements au besoin.

Le double mandat de Citoyenneté et Immigration Canada — accueillir les voyageurs admissibles au Canada et empêcher l'entrée de ceux jugés non admissibles — représente un énorme défi pour la gestion du risque. Cette question est examinée dans le chapitre 5, « Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle ».

Les conséquences négatives d'un système qui surestime ou sous-estime les risques que présentent les voyageurs arrivant au Canada sont considérables. Des vérifications trop poussées pourraient nuire au tourisme ou au trafic commercial légitime, alors que des vérifications inadéquates pourraient compromettre la sécurité du public.

De plus, le nombre de visiteurs au Canada à lui seul — 100 millions d'arrivées chaque année à nos points d'entrée — élimine la possibilité d'une vérification approfondie de chaque visiteur, faute de temps. L'évaluation complète des risques à chaque point d'entrée permettrait au Ministère de déterminer combien de voyageurs, et lesquels, doivent faire l'objet d'un examen plus intensif. Toutefois, le Ministère n'a pas effectué une telle évaluation dans les points d'entrée pour l'aider à identifier les voyageurs présentant les risques les plus élevés.

Lorsque des visiteurs admis au Canada sont plus tard jugés inadmissibles, il revient à Citoyenneté et Immigration Canada d'exécuter leur renvoi. Toutefois, notre vérification a révélé que des charges de travail considérables, des ressources insuffisantes et des systèmes d'information inadéquats nuisent à la capacité du Ministère d'enquêter sur les personnes qui ne devraient pas rester au Canada, puis de les détenir et de les renvoyer. Il en résulte un écart

grandissant entre le nombre de personnes dont le renvoi a été décidé et le nombre de renvois confirmés. Au cours des six dernières années, cet écart a augmenté d'environ 36 000. Bien que cela ne signifie pas nécessairement que toutes ces personnes sont encore au Canada illégalement, cela indique que le Ministère prend du retard dans l'application des mesures de renvoi.

Vu le coût élevé qu'entraîne le renvoi de quelqu'un déjà admis au Canada, il est logique d'empêcher les voyageurs inadmissibles d'entrer au Canada en premier lieu. Au cours des trois dernières années, les agents de contrôle de l'immigration du Ministère ont travaillé en collaboration avec le personnel des compagnies aériennes à l'étranger afin d'empêcher quelque 20 000 personnes munies de faux documents de voyage de monter à bord d'avions se rendant au Canada. Cette mesure représente un bon exemple d'affectation des ressources en fonction du risque.

Le Service correctionnel du Canada est un autre ministère dont le mandat de base, tel qu'exprimé par son double rôle — incarcérer les délinquants et les réinsérer en toute sécurité dans la collectivité — exige qu'il gère les risques efficacement. Le Service correctionnel doit d'abord évaluer le risque que les délinquants posent pour la sécurité institutionnelle et le risque qu'ils s'enfuient; ensuite, il doit gérer le risque que les délinquants présentent pour la collectivité une fois qu'ils sont mis en liberté conditionnelle.

Le chapitre 4, « Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes », examine dans quelle mesure le Service gère bien le processus de réinsertion, depuis l'évaluation initiale des délinquantes jusqu'à leur surveillance dans la collectivité alors qu'elles sont en liberté conditionnelle.

Bien que le Service correctionnel du Canada ait beaucoup fait sur le plan de l'incarcération et de la réadaptation des délinquantes, il n'a pas effectué les tests nécessaires pour déterminer la fiabilité des outils qu'il utilise pour évaluer les risques que les délinquantes présentent. Il doit aussi offrir suffisamment de programmes de réadaptation opportuns qui répondent aux besoins particuliers des délinquantes. De tels programmes aident à préparer les femmes pour leur mise en liberté conditionnelle, car les conséquences d'une réadaptation qui échoue peuvent être graves pour la délinquante et la collectivité.

Les essais et l'entraînement militaires présentent des risques pour l'environnement

Le ministère de la Défense nationale doit gérer des risques sérieux pour l'environnement, comme nous le signalons dans le chapitre 7, « Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires ». Notre vérification a révélé des cas où le Ministère n'a pas exercé une diligence raisonnable afin de protéger l'environnement dans ses activités quotidiennes d'entraînement.

Dans certains cas, le Ministère n'a pas respecté la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Nous avons examiné un cas où 7 250 hectares de forêt ont été coupés au Centre d'instruction au combat de Gagetown (Nouveau-Brunswick) entre 1995 et 1997, ce qui a entraîné l'envasement d'un ruisseau servant à la reproduction du saumon, en violation de la *Loi sur les pêches*.

Le Ministère doit également compléter ses évaluations visant à déterminer si ses sites d'entraînement et d'essai ont été contaminés par les tirs de munitions et élaborer un plan d'action pour nettoyer les sites contaminés dont il connaît déjà l'existence.

Une bonne information est essentielle

Les risques ne peuvent pas être bien gérés sans une bonne information. Les gestionnaires doivent avoir une information complète et fiable sur les coûts totaux (y compris les coûts indirects), le rendement, les résultats ainsi que sur les risques et leurs conséquences, afin de prendre de bonnes décisions au moment d'évaluer les risques et les avantages.

Toutefois, comme nous le signalons dans le chapitre 2, « La qualité de l'information financière », notre vérification a révélé que, malgré certaines améliorations, il existe toujours des lacunes en ce qui concerne la qualité de l'information financière dont disposent les gestionnaires au gouvernement fédéral. Même après un investissement de plus de 600 millions de dollars dans de nouveaux systèmes, certains gestionnaires comptent toujours sur leurs propres systèmes, des registres parallèles, pour faire le suivi de leurs dépenses de caisse et s'assurer qu'ils ne dépensent pas plus que les fonds qui leur sont alloués. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit actuellement peu de directives aux ministères sur la qualité de l'information financière. Ceux-ci ont besoin de plus de directives pour que leur information financière soit fiable, de grande qualité et présentée de façon uniforme, non seulement pour leur propre prise de décisions, mais aussi pour assurer la qualité de l'information communiquée à l'échelle du gouvernement.

La nécessité d'une information améliorée est un thème clé souligné à maintes reprises dans le chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves ».

Notre vérification a permis de constater, entre autres choses, qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et les Premières nations elles-mêmes avaient besoin d'une meilleure information sur les coûts, le rendement et les résultats des programmes de logement dans les réserves. Une information de qualité peut les aider à prendre de meilleures décisions sur la façon d'affecter des ressources limitées et d'améliorer leur reddition de comptes en ce qui concerne l'argent dépensé et les résultats obtenus. À l'heure actuelle, le Parlement ne reçoit pas d'information complète sur la situation du logement dans les réserves ni sur les résultats de l'aide fédérale visant à remédier à la pénurie grave de logement.

Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent doivent tenir compte des risques et des priorités

Le chapitre 3, « La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent », donne un exemple des genres de risques et de défis auxquels le gouvernement fait face lorsqu'il élabore des politiques et des programmes qui doivent tenir compte de priorités opposées.

Le chapitre traite des résultats d'une étude que nous avons menée en préparation d'une vérification prévue pour 2003-2004. L'étude a permis d'examiner certains des objectifs concurrents dont le gouvernement fédéral doit tenir compte dans ses mesures visant à respecter les engagements internationaux qu'il a pris pour lutter contre le blanchiment d'argent. À chacun de ces engagements est rattaché un ensemble de risques qui doivent être gérés.

Encore une fois, nous voyons la très grande importance pour le gouvernement de disposer d'une information exacte et complète — en l'occurrence, une information sur laquelle il peut fonder une stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il peut utiliser pour évaluer l'efficacité de cette stratégie. Le gouvernement a besoin d'estimations fiables de l'ampleur du problème. Mais, comme nous le notons dans le chapitre, il n'existe pas de chiffres fiables ou de chiffres sur lesquels tous s'entendent.

L'obtention d'une bonne information sur le blanchiment d'argent empiète nécessairement sur la confidentialité des renseignements sur les opérations financières — un empiètement que les gouvernements et les organismes chargés de faire respecter la loi considèrent essentiel pour lutter contre le crime et le terrorisme. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre le droit à la protection des renseignements personnels et les besoins en information pour assurer le respect de la loi.

De plus, les coûts des rapports exigés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent doivent être pris en considération. Les coûts assumés par les contribuables et les institutions financières pour la lutte contre le blanchiment d'argent doivent être évalués par rapport au risque financier de ne rien faire.

Conclusion

La gestion du risque au gouvernement fédéral est cruciale pour permettre une gestion plus efficiente des ressources, prendre de meilleures décisions et, au bout du compte, rendre la fonction publique plus efficace. Elle aidera les ministères à prendre des décisions plus judicieuses au sujet des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers sous leur contrôle et à tenir compte des risques qui échappent à leur contrôle.

Une bonne information, de bons outils d'évaluation des risques et des personnes ayant reçu la formation nécessaire pour utiliser à la fois cette information et ces outils; des mesures du rendement adéquates; et des pratiques de gestion qui intègrent ces éléments au processus décisionnel — voilà les ingrédients d'une bonne gestion du risque. Ils permettent une gestion du risque éclairée et favorisent une culture où des risques raisonnables peuvent être pris — un environnement qui encourage l'innovation et qui permet d'obtenir des résultats bénéfiques pour les Canadiens.

Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1	La gestion intégrée du risque	1
Chapitre 2	La qualité de l'information financière	3
Chapitre 3	La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent	6
Chapitre 4	Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes	8
Chapitre 5	Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle	10
Chapitre 6	Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves	12
Chapitre 7	Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires	15

La gestion intégrée du risque

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Dans les six ministères que nous avons vérifiés, les cadres supérieurs avaient pris certaines mesures préliminaires et avaient ainsi manifesté leur détermination à mettre en œuvre une gestion intégrée du risque. Leur appui constant et visible sera nécessaire, à la longue, pour convaincre les gestionnaires et les employés, ce qui est essentiel au succès de l'initiative.

1.2 Toute initiative qui exige un changement important, comme la gestion intégrée du risque, doit reposer sur un plan d'action bien étudié pour progresser. Dans les plans d'action, si importants soient-ils, des six ministères que nous avons examinés, certains éléments essentiels, nécessaires à la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque dans l'ensemble de chaque ministère, étaient absents. Faute de plans d'action solides, l'initiative pourrait dériver, à notre avis, malgré la forte priorité attribuée à la mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque en tant qu'élément important tant de la fonction moderne de contrôleur que de l'amélioration des rapports au Parlement.

1.3 L'établissement du profil de risque, autre élément essentiel, comporte une étape cruciale, soit la définition de la tolérance au risque dans une organisation. Parmi les ministères que nous avons vérifiés, aucun n'avait établi un profil complet indiquant clairement le niveau de risque que la haute direction était disposée à tolérer dans l'ensemble de l'organisation. En établissant des limites claires quant à la tolérance au risque, les ministères peuvent mieux intégrer la gestion du risque dans leurs activités. Sans ces limites claires, certains gestionnaires peuvent choisir d'éviter entièrement le risque, et lui préférer le statu quo; d'autres peuvent prendre des risques plus prononcés que ce que la haute direction est disposée à accepter.

1.4 Dans deux des ministères que nous avons vérifiés, c'est à la vérification interne qu'a été confiée la responsabilité de mettre en œuvre des volets importants de l'initiative de gestion intégrée du risque pour le compte de la haute direction, et d'en rendre compte. À notre avis, la vérification interne ne peut pas participer aussi étroitement à la mise en œuvre de l'initiative sans risquer de compromettre sa capacité d'assurer plus tard la direction, en toute objectivité et indépendance, de l'efficacité de la gestion intégrée du risque dans le ministère.

1.5 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit au départ des documents pour aider les ministères à commencer la mise en œuvre de l'initiative. Toutefois, il leur faudra des indications plus pratiques sur la façon d'exécuter

des étapes bien définies en vue de l'intégration de la gestion du risque dans leur culture organisationnelle.

Contexte et autres observations

1.6 La gestion intégrée du risque consiste à tenir compte de l'information sur les risques pour établir l'orientation stratégique d'une organisation et à prendre des décisions qui respectent les seuils de tolérance établis du ministère. Il faut établir des pratiques plus rigoureuses de gestion du risque dans l'ensemble de l'administration fédérale afin que les ressources soient mieux gérées, que les décisions soient meilleures et, en fin de compte, que la fonction publique soit plus efficace.

1.7 En avril 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié le Cadre de gestion intégrée du risque dans le contexte de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur visant à renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes.

1.8 Selon ce cadre, la gestion du risque s'entend des pratiques et des procédures qu'utilise une organisation pour gérer les risques auxquels elle est exposée. Le risque est défini comme étant l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation.

1.9 Les ministères, tout comme de nombreuses autres organisations, en sont aux premières étapes de l'adoption de pratiques de gestion intégrée du risque. Certains ministères ont pris les premières mesures à cette fin, mais il reste encore beaucoup à faire.

1.10 La gestion intégrée du risque a un rôle à jouer pour rehausser l'efficacité de la fonction publique. Elle contribue à améliorer la gestion et l'exécution des programmes, et à optimiser l'utilisation des ressources. En outre, elle aide les ministères à prendre des décisions plus éclairées dans la gestion des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers qu'ils contrôlent, et elle devrait leur donner de meilleurs moyens d'intervenir face aux risques qu'ils ne contrôlent pas.

1.11 En règle générale, nous avons constaté qu'il n'y a pas d'effort concerté au sein des ministères pour coordonner et transmettre l'information essentielle sur l'initiative. Nous avons également relevé peu d'indices attestant que les ministères avaient fait beaucoup de progrès dans l'évaluation de leur capacité de gestion intégrée du risque.

1.12 Nous avons constaté que les ministères avaient fait peu ou n'avaient rien fait pour jeter les bases des activités de suivi et d'évaluation dans le cadre de l'initiative.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il compte prendre ou qu'il a déjà entreprises pour mettre en œuvre les recommandations. Il présente une réponse détaillée qui fait suite à chaque recommandation du chapitre.

La qualité de l'information financière

Chapitre 2 Points saillants

2.1 Pour prendre des décisions à l'échelle des ministères et du gouvernement dans son ensemble, préparer les états financiers sommaires du gouvernement et communiquer au Parlement et au public les coûts entiers des programmes gouvernementaux, il est indispensable d'avoir une information financière de grande qualité. Dans le cadre de sa Stratégie d'information financière, le gouvernement a investi plus de 600 millions de dollars dans de nouveaux systèmes financiers, de nouvelles politiques et de la formation. Bien que la Stratégie ait été mise en place voici deux ans, on ne fait pas encore plein usage de son infrastructure.

2.2 Les gestionnaires ont de la difficulté à accéder en ligne à l'information financière complète dont ils ont besoin. Par conséquent, ils continuent de tenir leurs propres systèmes locaux ou feuilles de calcul et doivent intégrer des données financières provenant de plusieurs systèmes. Ces « registres parallèles » leur offrent une image plus complète, précise et à jour de leurs opérations financières, qui leur est nécessaire pour prendre des décisions adéquates, faire des prévisions et élaborer des plans pour l'avenir. Même s'ils font en général confiance à l'information de base à l'égard des dépenses de caisse, les gestionnaires ont exprimé certaines inquiétudes, notamment en ce qui a trait à la lenteur avec laquelle les changements au niveau du personnel se reflètent dans leurs coûts salariaux, qui constituent habituellement leur plus gros poste de dépense. Si les gestionnaires n'utilisent pas ou ne critiquent pas les données qui se trouvent dans les systèmes ministériels, la qualité de ces données pourrait en souffrir.

2.3 Les ministères ont adopté, ou prévoient adopter, un certain nombre de pratiques d'assurance de la qualité des données financières, mais ces pratiques varient d'un ministère à l'autre et au sein des ministères. De plus, il n'existe pas de processus structuré permettant de compiler et de faire connaître les meilleures pratiques utilisées par les ministères pour assurer la qualité de ces données financières, que ce soit au sein des ministères ou entre eux.

2.4 Le Secrétariat de Conseil du Trésor fournit peu de directives sur la qualité des données financières et commence seulement à élaborer le Cadre de la gestion de l'information. Il faut plus de directives pour garantir que les données financières des ministères sont préparées selon des normes constamment élevées, principalement pour leur utilisation par les ministères eux-mêmes, mais aussi pour une reddition de comptes de grande qualité à l'échelle du gouvernement. Nous avons pris connaissance de certains plans à cet égard.

2.5 Les évaluations des contrôles internes des nouveaux systèmes financiers, effectuées par le Bureau dans certains gros ministères choisis, ont révélé des lacunes touchant par exemple la gestion des droits d'accès. Les ministères s'efforcent de combler ces lacunes, mais nous continuons de les inciter à agir plus rapidement. Les gestionnaires doivent être sensibilisés à l'importance des divers types de contrôle et à la façon de les appliquer pour aider à garantir l'obtention de données financières de grande qualité.

Contexte et autres observations

2.6 Le gouvernement met en œuvre l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et l'initiative intitulée Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Pour y arriver, il a besoin d'une information de bonne qualité sur le coût entier des programmes gouvernementaux. Cependant, les ministères ne font pas pleinement usage de l'information sur les coûts des activités ou des programmes, notamment tous les frais indirects des services intégrés. Les systèmes, politiques et pratiques utilisés pour recueillir et communiquer l'information sur les coûts entiers doivent être améliorés.

2.7 Le contexte actuel au gouvernement encourage les gestionnaires à mettre l'accent sur leur « solde disponible », c'est-à-dire le montant de leur budget initial qu'ils peuvent encore dépenser. Aux yeux des gestionnaires, l'information sur les coûts entiers a par conséquent moins d'importance que l'information sur les dépenses de caisse et ils ne mettent pas l'accent sur l'information concernant les coûts entiers ni sur sa qualité. La qualité des données est habituellement définie en fonction de l'adaptation de ces données à leur emploi (leur utilité). La meilleure façon de garantir l'obtention d'information de grande qualité est d'encourager son utilisation dans la gestion quotidienne. Mais on ne le fait pas. Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'information financière sur les coûts des programmes et encourager les gestionnaires à se servir de cette information.

2.8 La qualité des données financières sommaires soumises par les ministères au receveur général s'est améliorée au cours de l'année dernière, même si l'on trouve encore quelques erreurs. Le service d'assurance de la qualité du receveur général travaille avec les ministères pour les aider à déceler les erreurs et à les corriger. Cependant, sans information sur la nature des opérations détaillées qui sous-tendent les données sommaires, le receveur général peut déceler seulement certaines erreurs de codage évidentes. De plus, le receveur général se trouve à la fin de la chaîne d'information; les erreurs constatées à cette étape révèlent l'absence de pratiques d'assurance de la qualité plus près de la source (la saisie des données), là où la prévention et la correction sont beaucoup plus rentables.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor et du receveur général. Ils sont d'accord avec la recommandation qui les concerne et ils décrivent les travaux en cours ou prévus sur la qualité des données financières.

Réaction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de Transports Canada, de Développement des ressources humaines Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils sont d'accord avec les recommandations et ils indiquent les mesures en cours ou prévues pour améliorer la qualité des données financières.

La Gendarmerie royale du Canada indique qu'elle est d'accord avec les observations du chapitre. Elle collaborera avec le Bureau du vérificateur général pour apporter les améliorations nécessaires.

La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 3 Points saillants

3.1 Depuis une quinzaine d'années, la communauté internationale redouble d'efforts pour lutter contre le trafic de drogues, le crime organisé et le terrorisme. L'un des volets importants de sa stratégie consiste à suivre la trace de l'argent qui lie les criminels à leurs crimes. Pour les pays, il s'agit de trouver, de saisir et de confisquer les produits de la criminalité, c'est-à-dire les profits découlant des actes criminels.

3.2 Le Canada s'est empressé d'adopter des mesures législatives sur les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent. Toutefois, jusqu'à récemment, il manquait à ces mesures deux éléments de ce qui est maintenant reconnu comme la norme internationale de tout système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent :

- la déclaration obligatoire des opérations financières douteuses, entre autres;
- une cellule du renseignement financier, chargée d'analyser ces déclarations et de communiquer l'information aux organismes de renseignement et d'application de la loi, s'il y a lieu.

3.3 Pour combler ces lacunes, le Canada a lancé en 2000 l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, dont la pièce maîtresse est la nouvelle *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*. Un montant total de 139 millions de dollars a été prévu pour les quatre premières années en vue d'établir le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et d'aider les partenaires du Centre à jouer leur rôle. En 2001, on a modifié la *Loi* et le mandat du Centre de manière à y inclure des dispositions pour la détection et la prévention du financement d'activités terroristes. Celui-ci s'est vu octroyer, sur trois ans, un supplément de 34 millions de dollars destinés à ce rôle.

3.4 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent vise à établir un équilibre entre ses divers objectifs, à savoir renforcer l'application de la loi, protéger les renseignements personnels et appuyer les efforts internationaux de lutte contre le blanchiment d'argent. Un autre objectif est de minimiser les coûts que subissent les organismes, comme les banques, les sociétés de fiducie et les établissements de change, pour se conformer aux dispositions de la loi, c'est-à-dire tenir des documents, identifier les clients et déclarer les opérations inhabituelles ou douteuses. La nouvelle loi a modifié l'équilibre de manière à privilégier davantage l'application de la loi, au Canada et à l'étranger.

3.5 Pour atteindre ses buts de réduction du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes, le gouvernement fédéral devra surmonter un certain nombre de difficultés, que voici :

- protéger le droit à la vie privée, dont jouissent les Canadiens en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- produire des renseignements financiers de qualité supérieure qui soient de nature à aider les divers organismes d'enquête, dont ceux chargés de l'application de la loi;
- surmonter les difficultés particulières que pose le financement d'activités terroristes, comme suivre la trace des petits dépôts et retraits;
- faire connaître aux organismes financiers et au public les nouvelles règles prévues dans la loi et veiller à ce qu'ils les observent;
- veiller à ce que de bonnes relations de travail parmi une vaste gamme de partenaires et de parties intéressées soient établies et maintenues;
- déterminer le degré d'efficacité des efforts du gouvernement fédéral dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

Contexte et autres observations

3.6 Le blanchiment d'argent est une forme de crime financier qui consiste à donner aux produits de la criminalité une apparence légitime. L'individu ou le groupe qui commet un acte criminel cherche à faire un profit. L'une des stratégies de lutte contre le blanchiment d'argent consiste à réduire la criminalité en entravant la conservation et l'utilisation des profits par les criminels.

3.7 Dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la *Loi antiterroriste*, il est prévu que le Parlement doit examiner chacune de celles-ci et leur mode d'application respectif. En préparation de ces examens, le Bureau du vérificateur général a élaboré un calendrier de production de rapports en deux étapes :

- La présente étude ouvre la voie à une vérification de la stratégie du gouvernement fédéral pour lutter contre le blanchiment d'argent. Elle décrit le blanchiment d'argent et les difficultés principales de cette lutte.
- En novembre 2004, nous nous demanderons comment le gouvernement fédéral réussit à surmonter ces difficultés.

Service correctionnel Canada
La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 4

Points saillants

4.1 Depuis 12 ans, le Service correctionnel du Canada a beaucoup fait pour modifier la façon dont les délinquantes sont détenues et pour assurer leur réadaptation. À la suite des recommandations de son Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, le Service a changé la façon dont les femmes condamnées à une peine de deux ans et plus purgent leur peine. Les travaux du Groupe d'étude ont entraîné la fermeture de la prison des femmes de Kingston, qui a été remplacée par cinq nouveaux établissements régionaux répartis sur tout le territoire canadien. Ces changements se sont produits pendant une période de forte croissance de la population des délinquantes. On a aussi accordé une plus grande importance à l'élaboration de programmes de réadaptation pour les femmes.

4.2 Bien que le Service correctionnel du Canada ait réalisé des progrès, il reste encore des défis à relever et des problèmes à régler. Le Service n'a pas fait tous les tests nécessaires pour déterminer la fiabilité des instruments qu'il utilise pour évaluer les délinquantes. Dans l'immédiat, de tels tests sont fondamentaux pour que les bonnes décisions soient prises au sujet de la cote de sécurité d'une délinquante et des programmes qu'elle doit suivre pour réussir sa réadaptation. À long terme, des évaluations inexactes pourraient entraîner des récidives et donc des coûts sociaux.

4.3 Il y a des lacunes dans la prestation des programmes et des services tant dans les établissements que dans la collectivité :

- Le Service correctionnel n'offre pas de façon uniforme, au moment opportun, des programmes de réadaptation aux délinquantes incarcérées. Ces programmes sont essentiels pour préparer les délinquantes à l'examen de leur dossier par la Commission nationale des libérations conditionnelles à la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle.
- Le Service correctionnel doit mettre en œuvre un modèle global pour le traitement de la toxicomanie mieux adapté aux délinquantes, un programme qui est indispensable pour leur réadaptation.
- Les délinquantes ont peu de possibilités de travail et de programmes d'emploi utiles pendant leur incarcération. L'acquisition de compétences professionnelles est un facteur important pour une réinsertion sociale réussie.
- Le Service correctionnel éprouve des difficultés à répondre aux besoins des délinquantes en matière de programmes et de services dans la collectivité. Il doit absolument améliorer l'accès aux programmes de traitement de la toxicomanie et aux services de santé mentale.

Contexte et autres observations

4.4 Le Service correctionnel du Canada est chargé d'assurer la sécurité des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral et de les préparer à leur réinsertion sociale, tant pendant leur détention que pendant leur libération conditionnelle. Depuis 1995, le nombre de délinquantes dans les établissements correctionnels fédéraux a augmenté de plus de 30 p. 100.

4.5 Sur les 57 millions de dollars consacrés en 2001-2002 aux délinquantes dans les établissements fédéraux, environ 13 millions de dollars sont destinés aux activités de réinsertion en établissement. Le Service ne fait pas rapport sur ses dépenses annuelles totales pour les délinquantes dont il assure la surveillance et les soins dans la collectivité.

4.6 Nous avons aussi constaté que le Service correctionnel doit :

- examiner son processus d'établissement des plans correctionnels pour les délinquantes afin de déterminer la cause des retards;
- étudier l'utilisation d'autres mécanismes pour la réinsertion sociale des délinquantes (permissions de sortir, placements à l'extérieur et ententes spéciales de garde et de libération pour les femmes autochtones) et trouver des possibilités d'améliorer les pratiques actuelles.

Réaction de Service correctionnel Canada. Le Service correctionnel est généralement d'accord avec nos recommandations. Les mesures qu'il a prises ou qu'il prévoit adopter sont indiquées dans les réponses qu'il a données aux recommandations.

Citoyenneté et Immigration Canada
L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 5

Points saillants

5.1 Un nombre croissant mais non précisé de personnes demeurent au Canada en dépit du fait que Citoyenneté et Immigration Canada ait adopté une mesure de renvoi à leur égard. L'écart entre le nombre de mesures de renvoi émises et celui des renvois confirmés a augmenté d'environ 36 000 au cours des six dernières années. Cela ne signifie pas nécessairement que toutes ces personnes demeurent illégalement au Canada — certaines peuvent avoir quitté le pays sans avoir signalé leur départ. Cette situation montre toutefois que le Ministère accuse un retard dans l'exécution des renvois.

5.2 Lors d'une évaluation du processus d'examen secondaire de l'immigration menée en 1994, on avait conclu que le taux d'efficacité du contrôle des voyageurs inadmissibles n'était que de 50 p. 100. Aucune évaluation ultérieure n'a été faite ni n'est prévue.

5.3 Citoyenneté et Immigration Canada a investi beaucoup d'efforts dans l'élaboration du Système de gestion nationale des cas. Ce système peut s'avérer un outil fort utile qui permet d'améliorer considérablement la capacité des agents de gérer les cas des personnes sous enquête, détenues ou visées par une mesure d'application de la loi (enquête, détention ou renvoi hors du pays). Toutefois, le Ministère n'a pas utilisé de façon courante certaines informations clés pour gérer ces activités et, parfois, il a constaté que l'information n'était pas facile à obtenir. D'ici 2005, le Ministère prévoit remplacer les systèmes actuels par le nouveau Système mondial de gestion des cas, mais pour l'heure, le projet accuse un certain retard par suite de lenteurs dans le choix d'un entrepreneur. Entre-temps, le Ministère doit continuer d'améliorer les systèmes dont il dispose actuellement.

5.4 Le pouvoir conféré aux agents d'immigration de détenir des voyageurs s'ils le jugent utile est une mesure de contrôle essentielle du programme d'application de la loi. Nous nous inquiétons de ce que le manque de places de détention disponibles et les budgets serrés aient des incidences sur les décisions touchant la détention. La politique du Ministère concernant la détention des voyageurs non munis des pièces d'identité voulues n'est pas bien comprise par le personnel du Ministère. On ne possède également aucune donnée quant au nombre de personnes détenues pour des raisons d'identification.

5.5 À l'étranger, Citoyenneté et Immigration Canada a établi un réseau d'agents de contrôle de l'immigration qui travaillent de concert avec les compagnies aériennes afin d'identifier les personnes qui tentent de se rendre au Canada au moyen de faux documents ou sans les documents requis.

Cette mesure a donné de bons résultats et le Ministère a augmenté le nombre de ces agents et élargi leur rôle.

5.6 Bien que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada jouent tous deux un rôle essentiel dans le contrôle de l'accès au Canada, il n'y a pas entre le Ministère et l'Agence de protocole d'entente à jour qui établirait, entre autres choses, des normes de rendement et un mécanisme de suivi du rendement. Depuis 1985, notre bureau a fait, à plusieurs reprises, des observations à ce sujet.

5.7 Aux points d'entrée du Canada, les agents des Douanes ont d'abord un premier contact avec les voyageurs à la ligne d'inspection primaire. Ces agents décident si un voyageur doit faire l'objet d'un examen secondaire de Citoyenneté et Immigration Canada. Le Ministère ne dispose d'aucun mécanisme pour évaluer l'efficacité du contrôle effectué à la ligne d'inspection primaire. Une évaluation menée antérieurement a montré que cette ligne d'inspection n'était pas très efficace parce qu'elle donnait accès au Canada à un trop grand nombre de personnes qui auraient dû subir un examen secondaire. On a par la suite apporté certaines améliorations technologiques importantes aux outils disponibles à la ligne d'inspection primaire, notamment l'accès direct à la base de données sur l'immigration. Cependant, le Ministère n'a pas fait d'évaluation récente afin de déterminer si l'efficacité de la ligne d'inspection primaire a été améliorée et aucune évaluation n'est prévue. Le Ministère a recueilli dernièrement des renseignements qui indiquent qu'il est encore nécessaire de mesurer systématiquement l'efficacité de cette ligne lorsqu'il s'agit d'identifier les voyageurs qui pourraient être inadmissibles et de décider s'ils doivent faire l'objet d'un examen secondaire.

Contexte et autres observations

5.8 Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas la tâche facile, car il doit trouver le juste équilibre entre les exigences de la facilitation et celles du contrôle, qui sont difficiles à concilier. Ces deux aspects sont importants. Le Ministère doit accueillir les voyageurs véritables au pays et empêcher l'entrée de ceux qui sont inadmissibles. Dans le cadre de cette vérification, on a examiné les activités liées à l'application de la loi (ou exécution de la loi) et au contrôle, mais non les activités liées à la facilitation.

Réaction des ministères. Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont accepté nos recommandations. Les plans et les mesures qu'ils ont commencé à mettre en œuvre sont indiqués dans leurs réponses publiées dans ce chapitre.

Observation supplémentaire. À la suite de notre vérification, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont signé un protocole d'entente mis à jour.

Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Les mauvaises conditions de logement dans les réserves ont une incidence néfaste sur la santé, l'éducation et les conditions sociales générales des membres et des collectivités des Premières nations. Bien que nous ayons constaté des signes d'amélioration dans certaines collectivités, il y a encore une pénurie de logements appropriés en regard des besoins d'une population jeune et en pleine croissance. En 2001, selon les estimations d'Affaires indiennes et du Nord Canada, il manquait environ 8 500 maisons dans les réserves, et quelque 44 p. 100 des 89 000 maisons avaient besoin de rénovations. Par rapport à l'ensemble de la population canadienne, le taux de croissance de la population dans les réserves est deux fois plus élevé, et plus de la moitié de cette population est âgée de moins de 25 ans.

6.2 Affaires indiennes et du Nord Canada (le Ministère) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (la SCHL) sont les deux principaux organismes fédéraux qui aident les Premières nations à répondre à leurs besoins de logement dans les réserves. Selon nos calculs, ces deux organismes ont fourni aux Premières nations environ 3,8 milliards de dollars à cette fin, au cours des dix dernières années. Toutefois, ils n'ont pas défini les résultats qu'ils souhaitent atteindre avec l'aide fournie, en vue de remédier à la grave pénurie de logements, ni établi l'échéancier pour y arriver.

6.3 Les programmes et mécanismes de financement du Ministère et de la SCHL pour le logement dans les réserves sont complexes et ont besoin d'être simplifiés, et il faut déterminer clairement à qui incombe la responsabilité des résultats. Toutes les principales parties — les membres des Premières nations, leurs dirigeants et les organismes fédéraux — doivent s'entendre de façon générale sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs en matière de logement dans les réserves.

6.4 Le Parlement n'obtient pas un tableau complet de la situation du logement dans les réserves, ni des résultats atteints au moyen des fonds versés par le Ministère et la SCHL. Il est également nécessaire d'avoir de meilleurs renseignements sur les coûts du logement dans les réserves, sur le rendement des programmes et sur les résultats obtenus, afin d'aider le Ministère, la SCHL et les Premières nations à prendre des décisions éclairées au sujet de l'allocation des fonds, et de renforcer la reddition de comptes au Parlement et aux collectivités des Premières nations.

6.5 Certaines mesures correctives sont déjà prises ou sont prévues, mais nous avons relevé un certain nombre d'autres problèmes que le Ministère et la SCHL doivent régler rapidement afin d'améliorer le rendement des

programmes et de garantir le respect des autorisations. Nos recommandations tiennent compte de ces problèmes.

Contexte et autres observations

6.6 La population des Premières nations qui vit dans les réserves est très diverse. Il existe des différences importantes d'une collectivité à l'autre en ce qui concerne la culture, la taille des collectivités, leur situation géographique, leurs aspirations, leurs capacités et leur accès aux ressources non gouvernementales. Même si certains progrès ont été réalisés, on constate encore un écart important entre les conditions socioéconomiques des Premières nations et celles du reste de la population canadienne.

6.7 Le logement dans les réserves est non seulement très différent mais aussi plus complexe qu'à l'extérieur des réserves. Il est régi par le cadre juridique défini dans la *Loi sur les Indiens*, et bon nombre de pratiques et de méthodes utilisées pour le logement hors des réserves ne s'appliquent pas dans les réserves. Par exemple, louer un appartement, obtenir une hypothèque pour acheter une maison, et toute l'infrastructure ainsi que les règlements rattachés à ces activités sont tenus pour acquis à l'extérieur des réserves. Toutefois, ces éléments liés au logement n'existent pas dans la même mesure — ou pas du tout — dans les réserves.

6.8 En 1996, le gouvernement a approuvé une nouvelle politique sur le logement dans les réserves. Celle-ci visait à offrir aux Premières nations une souplesse accrue et un meilleur contrôle en ce qui a trait à la gestion de leurs fonds de logement, de manière à mieux répondre aux besoins de chaque collectivité. Le Ministère et la SCHL ont alors annoncé que des fonds de 140 millions de dollars seraient réaffectés à partir de leurs ressources existantes, au cours des cinq années suivantes, afin de financer les changements apportés par la politique. Toutefois, selon les estimations de l'Assemblée des Premières nations, il faudrait environ 750 millions de dollars par année pour répondre aux besoins accrus de logement de la population en pleine croissance dans les réserves, et un montant additionnel de 2,5 milliards de dollars pour combler la pénurie de maisons appropriées.

6.9 La situation inacceptable du logement dans les réserves est un problème de longue date. Elle a fait l'objet de nombreuses études au cours des vingt dernières années, notamment une étude importante dans le cadre de la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1996. Toutefois, selon le Ministère, même si la situation s'est améliorée, le niveau actuel des investissements de toutes les parties concernées est, dans le cas de bon nombre de Premières nations, insuffisant pour permettre de financer de façon soutenue les améliorations nécessaires et de suivre le rythme de la demande à long terme. On s'attend par conséquent à ce qu'il continue d'y avoir un grand nombre de logements insalubres et surpeuplés.

Réaction d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de Santé Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada accepte toutes les recommandations et indique qu'il collaborera avec les Premières nations, la SCHL et les autres ministères

fédéraux concernés afin d'élaborer des stratégies pour améliorer les conditions du logement dans les réserves.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement accepte la plupart des recommandations. Elle indique qu'elle continuera de travailler de concert avec les Premières nations et le Ministère pour traiter les questions soulevées dans le chapitre. La SCHL est d'avis que son rôle est clair et que les objectifs de ses programmes sont clairement définis. Elle est également d'avis que la responsabilité en ce qui a trait au respect du Code national du bâtiment relève des Premières nations.

Santé Canada accepte la recommandation qui le concerne.

Défense nationale
La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

Chapitre 7

Points saillants

7.1 Le ministère de la Défense nationale dispose de sites réservés aux essais du matériel militaire et à l'entraînement du personnel militaire. Même si l'on sait que les activités en question risquent de par leur nature de nuire à l'environnement, il est entendu que les forces armées doivent poursuivre leur entraînement. Néanmoins, la Défense nationale doit se conformer à la législation fédérale qui vise la protection de l'environnement. Nous avons constaté que des activités liées à l'entraînement n'avaient pas été conformes, dans un certain nombre de cas, à certaines lois fédérales, ce qui signifie que le Ministère n'a pas fait preuve de diligence raisonnable dans les cas en question.

7.2 Le Ministère doit démontrer plus clairement qu'il assure la gérance environnementale des terres publiques. À cette fin, il doit prouver qu'il a tenu compte des préoccupations d'ordre environnemental dans le cadre de ses activités d'entraînement et d'essai et qu'il a pris des mesures opportunes pour atténuer les incidences de ces activités. Le Ministère a commencé à mettre en œuvre un protocole élaboré en 1996 qui lui permet de prendre en considération les préoccupations environnementales, mais il n'a pas encore donné suite aux plans d'atténuation, de restauration, de surveillance et de suivi.

7.3 Dans certains cas, la Défense nationale a continué d'exercer des activités d'entraînement sur des sols jugés vulnérables et impropres à la tenue de ces activités, même si elle sait depuis 1988 que certains sites ne conviennent pas. Le Ministère doit se pencher sur la question de l'emploi des sites perturbés et surutilisés. Il faut adopter une approche globale portant sur l'utilisation à faire des terrains d'entraînement afin d'assurer une utilisation continue des sites d'entraînement et d'essai.

7.4 Le Ministère ne dispose pas d'un plan d'action visant la gestion des sites contaminés par des matériaux énergétiques provenant de tirs réels de munitions. Des travaux de recherche récents ont démontré que le tir réel de munitions présente des risques de contamination. Le Ministère a entrepris des travaux afin de recenser les sites contaminés, travaux qu'il doit poursuivre afin de cerner les mesures à prendre pour chaque site. Il doit aussi mettre fin à une certaine confusion touchant la catégorisation des sites contaminés et leur comptabilisation comme éléments de passif.

Contexte et autres observations

7.5 Les Forces canadiennes doivent être prêtes à défendre le Canada et les intérêts des Canadiens tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales. À cette fin, elles procèdent à l'entraînement du personnel ou à l'essai de l'équipement et des munitions sur les diverses bases qu'elles possèdent un peu partout au pays.

7.6 Les militaires doivent s'entraîner et faire l'essai de leur matériel dans des conditions aussi réalistes que possible. Ces activités peuvent souvent nuire à l'environnement immédiat. Par conséquent, la Défense nationale doit assumer la responsabilité, relever le défi, qui lui impose d'atténuer les dommages à l'environnement et de gérer les terrains qu'elle utilise de manière à ce que puissent continuer de s'y dérouler dans l'avenir des exercices d'entraînement. La Défense nationale s'est engagée à respecter le principe du développement durable et à protéger l'environnement dans le cadre de ses activités.

7.7 Le concept de « développement durable » a été défini pour la première fois en 1987 dans le Rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Il s'agit d'« un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Réaction du Ministère. L'exactitude des observations du chapitre satisfait le Ministère. Toutefois certaines des études de cas présentées ne servent qu'à décrire ce qui s'est fait dans le passé. Le Ministère s'est engagé à examiner les progrès réalisés pour ce qui est des points relevés dans le chapitre et à poursuivre le travail déjà amorcé.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 1

La gestion intégrée du risque

125 OAG BVG 1878 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/1-1F
ISBN 0-662-88640-2

Chapitre

1

La gestion intégrée du risque

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

La gestion du risque est un élément essentiel de la fonction moderne de contrôleur 4
La gestion intégrée du risque est essentielle à l'efficacité de la fonction publique 5
Le Cadre de gestion intégrée du risque 6
Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 8

Facteurs communs favorisant le succès de la gestion intégrée du risque 8

Efforts des ministères pour acquérir une capacité 9

La haute direction doit manifester davantage sa détermination et son leadership 10
Les ministères doivent avoir des plans d'action bien élaborés pour intégrer la gestion du risque dans leurs activités 12
Les ministères ont fait des progrès dans l'élaboration de leur profil ministériel de risque 15
L'acquisition de capacités dans les ministères 17
Suivi et évaluation 20

Le rôle de la vérification interne 21

La vérification interne doit protéger son indépendance et son objectivité 21
Le rôle de la vérification interne varie beaucoup dans les ministères que nous avons vérifiés 22

Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor 22

Appuyer les efforts des ministères 23
Offrir un centre d'expertise et faire le suivi des progrès 24

Conclusion 25

À propos de la vérification 27

La gestion intégrée du risque

Points saillants

1.1 Dans les six ministères que nous avons vérifiés, les cadres supérieurs avaient pris certaines mesures préliminaires et avaient ainsi manifesté leur détermination à mettre en œuvre une gestion intégrée du risque. Leur appui constant et visible sera nécessaire, à la longue, pour convaincre les gestionnaires et les employés, ce qui est essentiel au succès de l'initiative.

1.2 Toute initiative qui exige un changement important, comme la gestion intégrée du risque, doit reposer sur un plan d'action bien étudié pour progresser. Dans les plans d'action, si importants soient-ils, des six ministères que nous avons examinés, certains éléments essentiels, nécessaires à la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque dans l'ensemble de chaque ministère, étaient absents. Faute de plans d'action solides, l'initiative pourrait dériver, à notre avis, malgré la forte priorité attribuée à la mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque en tant qu'élément important tant de la fonction moderne de contrôleur que de l'amélioration des rapports au Parlement.

1.3 L'établissement du profil de risque, autre élément essentiel, comporte une étape cruciale, soit la définition de la tolérance au risque dans une organisation. Parmi les ministères que nous avons vérifiés, aucun n'avait établi un profil complet indiquant clairement le niveau de risque que la haute direction était disposée à tolérer dans l'ensemble de l'organisation. En établissant des limites claires quant à la tolérance au risque, les ministères peuvent mieux intégrer la gestion du risque dans leurs activités. Sans ces limites claires, certains gestionnaires peuvent choisir d'éviter entièrement le risque, et lui préférer le statu quo; d'autres peuvent prendre des risques plus prononcés que ce que la haute direction est disposée à accepter.

1.4 Dans deux des ministères que nous avons vérifiés, c'est à la vérification interne qu'a été confiée la responsabilité de mettre en œuvre des volets importants de l'initiative de gestion intégrée du risque pour le compte de la haute direction, et d'en rendre compte. À notre avis, la vérification interne ne peut pas participer aussi étroitement à la mise en œuvre de l'initiative sans risquer de compromettre sa capacité d'assurer plus tard la direction, en toute objectivité et indépendance, de l'efficacité de la gestion intégrée du risque dans le ministère.

1.5 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit au départ des documents pour aider les ministères à commencer la mise en œuvre de l'initiative. Toutefois, il leur faudra des indications plus pratiques sur la façon d'exécuter

des étapes bien définies en vue de l'intégration de la gestion du risque dans leur culture organisationnelle.

Contexte et autres observations

1.6 La gestion intégrée du risque consiste à tenir compte de l'information sur les risques pour établir l'orientation stratégique d'une organisation et à prendre des décisions qui respectent les seuils de tolérance établis du ministère. Il faut établir des pratiques plus rigoureuses de gestion du risque dans l'ensemble de l'administration fédérale afin que les ressources soient mieux gérées, que les décisions soient meilleures et, en fin de compte, que la fonction publique soit plus efficace.

1.7 En avril 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié le Cadre de gestion intégrée du risque dans le contexte de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur visant à renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes.

1.8 Selon ce cadre, la gestion du risque s'entend des pratiques et des procédures qu'utilise une organisation pour gérer les risques auxquels elle est exposée. Le risque est défini comme étant l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation.

1.9 Les ministères, tout comme de nombreuses autres organisations, en sont aux premières étapes de l'adoption de pratiques de gestion intégrée du risque. Certains ministères ont pris les premières mesures à cette fin, mais il reste encore beaucoup à faire.

1.10 La gestion intégrée du risque a un rôle à jouer pour rehausser l'efficacité de la fonction publique. Elle contribue à améliorer la gestion et l'exécution des programmes, et à optimiser l'utilisation des ressources. En outre, elle aide les ministères à prendre des décisions plus éclairées dans la gestion des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers qu'ils contrôlent, et elle devrait leur donner de meilleurs moyens d'intervenir face aux risques qu'ils ne contrôlent pas.

1.11 En règle générale, nous avons constaté qu'il n'y a pas d'effort concerté au sein des ministères pour coordonner et transmettre l'information essentielle sur l'initiative. Nous avons également relevé peu d'indices attestant que les ministères avaient fait beaucoup de progrès dans l'évaluation de leur capacité de gestion intégrée du risque.

1.12 Nous avons constaté que les ministères avaient fait peu ou n'avaient rien fait pour jeter les bases des activités de suivi et d'évaluation dans le cadre de l'initiative.

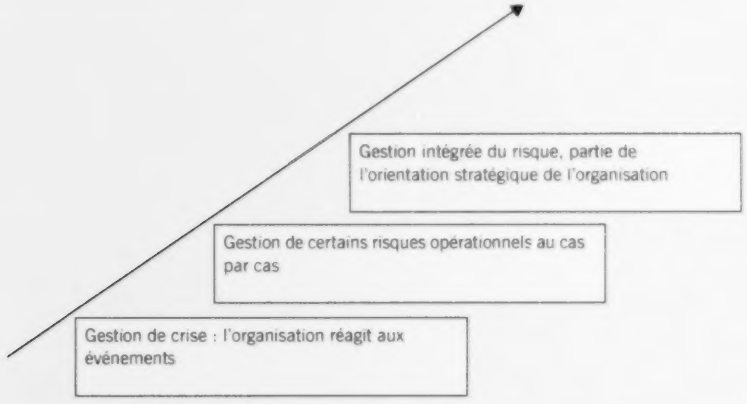
Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il compte prendre ou qu'il a déjà entreprises pour mettre en œuvre les recommandations. Il présente une réponse détaillée qui fait suite à chaque recommandation du chapitre.

Introduction

1.13 On entend par « gestion du risque » les pratiques et les procédures qu'utilise une organisation pour gérer les risques. Le risque se rapporte à l'incertitude qui entoure des événements et des résultats futurs. Il est l'expression de la probabilité et de l'incidence d'un événement susceptible d'influencer l'atteinte des objectifs de l'organisation.

1.14 Les capacités de gestion du risque varient beaucoup. Il y a, à une extrémité, les organisations qui se contentent de la gestion de crise pour s'occuper des risques auxquels elles sont exposées et qui, donc, réagissent aux événements après coup. À l'autre extrémité, il y a les organisations qui ont de solides pratiques de gestion et qui intègrent la gestion du risque à la fois dans leurs activités courantes de gestion et dans l'établissement de leur orientation stratégique. Cette échelle progressive de la gestion du risque est illustrée à la pièce 1.1.

Pièce 1.1 Échelle progressive de la gestion du risque



1.15 À titre d'exemple, la manière dont un ministère a réagi au problème du passage à l'année 2000 pour les systèmes informatiques peut indiquer les diverses réactions possibles à la gestion du risque illustrées à la pièce 1.1. Le ministère qui aurait attendu de voir si un système cesserait de fonctionner à l'arrivée du nouveau millénaire aurait fait de la gestion de crise, puisqu'il aurait réagi à un événement après coup. Le ministère qui aurait géré des risques précis aurait évalué chacun des systèmes et y aurait apporté les modifications nécessaires. Le ministère qui fait une gestion intégrée du risque aurait non seulement apporté les modifications voulues pour faire face au problème du passage à l'année 2000, mais aurait également saisi l'occasion pour réformer ses processus opérationnels et pour renforcer sa capacité de respecter ses objectifs stratégiques dans le nouveau millénaire.

1.16 La gestion intégrée du risque permet d'étendre les pratiques de gestion du risque à l'ensemble des structures et des mécanismes de l'organisation, de même qu'à sa culture. Il s'agit d'un moyen d'intégrer et de faire correspondre la gestion du risque à la planification opérationnelle, à l'établissement des objectifs, à la prise de décision et à d'autres activités de gestion de l'organisation. La gestion intégrée du risque tient compte des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels et financiers dans l'ensemble de l'organisation, ainsi que de l'évaluation que fait la direction des conséquences, des dangers et des incertitudes connexes sur les objectifs des principales parties intéressées.

1.17 Dans le régime de gouvernement en place au Canada, chaque ministre est responsable de ce qui est fait dans et par son ministère. Ainsi, les décisions prises à l'égard de presque chaque sujet d'importance dans les ministères et dans les divers organismes qui relèvent d'un ministre mettent celui-ci en cause directement ou indirectement. C'est dans ce contexte démocratique élargi que les administrateurs publics prennent des décisions, gèrent les programmes, et recensent et gèrent les risques qui ont un effet sur la réalisation des objectifs stratégiques du ministère.

La gestion du risque est un élément essentiel de la fonction moderne de contrôleur

1.18 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement fédéral a commencé en 1997, avec l'établissement d'un groupe de travail indépendant ayant pour mandat d'examiner la fonction de contrôleur dans les organismes centraux du gouvernement et dans les ministères d'exécution.

1.19 En 1997, le groupe de travail a publié son *Rapport sur la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*. Les auteurs faisaient observer que la fonction moderne de contrôleur (ou fonction de contrôleur moderne) est une réforme axée sur la gestion judicieuse des ressources et sur l'efficacité de la prise de décision. Dans le cadre de cette fonction, les gestionnaires et les spécialistes des finances coordonnent les activités d'établissement des priorités et de planification, ainsi que les efforts visant à atteindre les buts opérationnels et à obtenir les résultats désirés. Il s'agit de réunir en un ensemble cohérent l'information en provenance de nombreuses sources et de transmettre cette information à ceux qui en ont besoin. La fonction moderne de contrôleur exige la participation non seulement des agents des finances dans les ministères, mais aussi de tous les gestionnaires, et elle va au-delà de l'obligation de rendre compte en matière de finances.

1.20 Dans son rapport, le groupe de travail a défini les quatre principaux éléments de la modernisation de la fonction de contrôleur :

- L'information intégrée sur le rendement (financière et non financière, historique et prospective);
- Une approche saine en matière de gestion des risques;
- Des systèmes de contrôle adéquats;
- Des pratiques et des valeurs d'éthique qui vont au-delà du simple respect des lois.

1.21 La pièce 1.2 présente une partie des principaux jalons qui ont marqué l'élaboration et la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque au gouvernement fédéral.

Pièce 1.2 Principaux jalons dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque

Avril 1994	Publication de la Politique sur la gestion des risques
Octobre 1997	Publication du *Rapport sur la modernisation de la fonction de contrôleur*
Avril 1999	*Pratiques exemplaires de gestion des risques dans les secteurs privé et public* du Secrétariat du Conseil du Trésor
Mars 2000	Publication du rapport intitulé « *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* »
Mars 2000	Rapport du Bureau du Conseil privé intitulé *Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens* — Document du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque
Avril 2001	Publication du Cadre de gestion intégrée du risque
Avril 2001	Rapport de la table ronde du Centre canadien de gestion sur la gestion du risque, *Fondements en vue de l'élaboration de stratégies d'apprentissage en gestion du risque dans la fonction publique*
Septembre 2001	Création du Conseil de mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque
Décembre 2001	Répertoire des outils et de la formation ministérielle en matière de gestion des risques au gouvernement fédéral
Juillet 2002	Établissement du site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion du risque
Août 2002	Le Greffier du Conseil privé désigne la fonction moderne de contrôleur, qui comporte la gestion du risque, comme étant une priorité pour les ministères

La gestion intégrée du risque est essentielle à l'efficacité de la fonction publique

1.22 La fonction moderne de contrôleur vise essentiellement à aider les ministères et les organismes à gérer d'une manière plus efficace, la gestion du risque en étant l'une des quatre principales composantes. La gestion intégrée du risque représente une approche qui contribue grandement à une meilleure gestion de la fonction publique puisque le risque fait l'objet d'une approche systématique.

1.23 La capacité de gestion du risque est l'une des caractéristiques d'une fonction publique efficace. Le ministère qui gère le risque peut avoir une meilleure certitude que ses programmes et ses activités atteindront leurs objectifs. Dans la mesure où la gestion intégrée du risque contribue à améliorer la gestion et l'exécution des programmes et à optimiser l'utilisation des ressources, elle est manifestement utile pour renforcer l'efficacité de la fonction publique.

1.24 La gestion intégrée ou globale du risque devrait aider les ministères à prendre des décisions plus éclairées pour la gestion des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers qu'ils peuvent maîtriser et leur permettre d'être en meilleure posture pour faire face aux risques qui échappent à leur contrôle. La gestion intégrée du risque procure également aux ministères un cadre qui peut leur servir à faire état, dans leurs rapports sur les plans et les priorités, des principaux risques qui se posent à eux dans l'exécution de leurs programmes destinés aux Canadiens. Ce cadre peut également leur servir à rendre compte, dans leurs rapports ministériels sur le rendement, de la manière dont ils ont géré ces risques.

1.25 La gestion intégrée du risque exige la mise en place d'activités de gestion du risque et de contrôle dans l'ensemble d'une organisation; les deux sont inextricablement liés. Le contrôle comprend les mesures de gestion nécessaires pour que le risque soit géré ou réduit à un niveau acceptable, tout en favorisant les objectifs de l'organisation.

Le Cadre de gestion intégrée du risque

1.26 Le Cadre de gestion intégrée du risque, publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en avril 2001, donne aux ministères des directives sur la mise en œuvre d'une approche systématique de la gestion du risque, tant à l'échelle du ministère que, en fin de compte, de l'ensemble du gouvernement. Ce cadre comprend quatre composantes interreliées, soit les activités suivantes : élaborer le profil de risque du ministère; établir une fonction de gestion du risque; mettre en pratique la gestion intégrée du risque; et s'assurer de la continuité de cette gestion du risque.

1.27 La mise en œuvre des principes énoncés dans le document favorise la constitution d'un effectif « soucieux du risque » et la création d'un milieu de travail favorisant l'innovation et la « prise de risque responsable ». Les mêmes principes visent à ce que les ministères prennent les précautions nécessaires pour protéger l'intérêt public, maintenir la confiance du public et exercer une diligence raisonnable. Le document propose un ensemble de pratiques de gestion du risque que les ministères peuvent adopter ou adapter à leur propre situation et mandat.

1.28 On trouve à la pièce 1.3 un résumé des rôles et des responsabilités conformes au Cadre de gestion intégrée du risque.

Objet de la vérification

1.29 La présente vérification est la suite de notre examen des progrès réalisés par le gouvernement vers la mise en place d'une fonction moderne de contrôleur. Dans notre rapport d'octobre 2000, au chapitre 13, nous avions évalué les capacités de gestion financière de cinq ministères. Dans notre rapport d'avril 2002, au chapitre 7, nous avions voulu savoir si les stratégies et les plans que sept ministères avaient élaborés pour atteindre les objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur étaient satisfaisants. En 1999 et 2001, nous avons présenté un rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière du gouvernement.

Pièce 1.3 Responsabilités en matière de gestion intégrée du risque

Secrétariat du Conseil du Trésor

- Faire connaître et expliquer la gestion intégrée du risque
- Fournir des directives, de la formation et un centre d'expertise pour favoriser la gestion intégrée du risque et la présentation d'information sur les pratiques exemplaires
- Transmettre au Conseil du Trésor, à d'autres organismes centraux et au Parlement de l'information sur la gestion du risque et des conseils adaptés à leurs responsabilités
- Examiner et évaluer périodiquement l'efficacité de la gestion intégrée du risque dans l'ensemble du gouvernement
- Faire le suivi des progrès et en faire rapport

Ministères

- Mettre en œuvre la gestion intégrée du risque

Sous-ministres

- Faire savoir à partir du sommet que la gestion intégrée et systématique du risque est très utile pour comprendre l'incertitude dans la prise de décision et pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte auprès des parties intéressées
- Déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre la gestion intégrée du risque dans leur organisation
- Veiller, du point de vue organisationnel, à ce que les risques soient classés par ordre de priorité et à ce que les stratégies de gestion du risque nécessaires soient mises en place pour gérer les risques recensés
- Veiller à ce que la capacité de faire rapport sur le rendement de la fonction de gestion du risque soit établie et à ce qu'elle fonctionne bien

Haute direction

- Intégrer la gestion du risque dans l'ensemble de la stratégie ministérielle et du cadre de gestion
- Offrir aux gestionnaires et aux employés des possibilités de formation et d'apprentissage pour qu'ils acquièrent les compétences nécessaires
- Affecter les ressources à investir dans une gestion du risque plus systématique

Cadres intermédiaires et spécialistes

- Intégrer la gestion du risque dans leur prise de décision
- Prendre constamment les mesures nécessaires sur les plans opérationnel et organisationnel, pour la planification, la formation, le contrôle, le suivi et la documentation en matière de gestion du risque
- Veiller à ce que la politique, ainsi que les conseils, les directives et l'aide offerte correspondent aux politiques des organismes centraux et du ministère sur la gestion du risque et aux objectifs de la haute direction
- Recenser et évaluer les risques, ainsi que l'efficacité, l'efficience et l'économie des mesures actuelles pour gérer le risque
- Élaborer et mettre en œuvre des outils pour une meilleure gestion du risque

Vérification interne

- Assurer le sous-ministre de l'efficacité de l'évaluation et de la gestion des risques dans son ministère

Source : Cadre de gestion intégré du risque, Secrétariat du Conseil du Trésor, avril 2001

1.30 L'objectif de la présente vérification était de déterminer si les efforts des ministères pour mettre en place le Cadre de gestion intégrée du risque élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor ont été suffisants. Nous avons voulu savoir également quelles améliorations les ministères doivent apporter à leurs stratégies pour accroître la probabilité de mettre en œuvre avec succès la gestion intégrée du risque.

1.31 Nous avons examiné les rôles respectifs de la vérification interne et du Secrétariat du Conseil du Trésor dans la promotion de bonnes pratiques de gestion intégrée du risque dans les ministères.

1.32 Six ministères ont été inclus dans cette vérification :

- Patrimoine canadien;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Transports Canada;
- Anciens Combattants Canada.

1.33 Nous avons examiné le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor relativement à la définition de l'orientation stratégique générale pour la mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque, et nous avons examiné la nature et l'étendue des indications et des conseils qu'il a transmis aux ministères. Enfin, nous nous sommes demandé comment le Secrétariat fait le suivi des progrès des ministères dans l'adoption et l'adaptation du Cadre de gestion intégrée du risque. On trouvera plus d'information à la fin du présent chapitre à la rubrique « À propos de la vérification ».

1.34 Pour l'élaboration du présent chapitre, nous avons aussi recensé les pratiques exemplaires au gouvernement fédéral, dans des organismes publics d'autres administrations, et dans des organismes du secteur privé. Un résumé des meilleures pratiques est fourni dans les pièces du présent chapitre.

Observations et recommandations

Facteurs communs favorisant le succès de la gestion intégrée du risque

1.35 Dans notre examen des bonnes pratiques et des enseignements provenant d'organismes à l'extérieur du gouvernement fédéral, nous avons relevé un certain nombre de facteurs qui contribuent au succès de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque :

- **L'appui de la haute direction**. La haute direction doit appuyer entièrement l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre de gestion intégrée du risque. Les cadres supérieurs doivent s'entendre sur le cadre de gestion du risque, sur la valeur de la gestion du risque et sur leur rôle respectif. Pour manifester leur appui, ils doivent y consacrer des ressources et transmettre les messages nécessaires dans toute l'organisation.

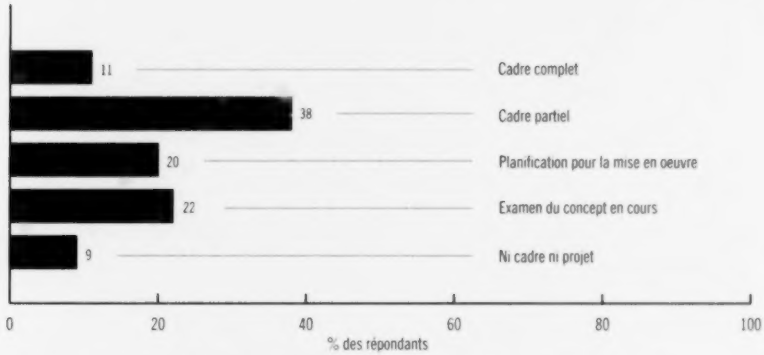
- **Une stratégie et un cadre communs.** Les organisations doivent élaborer une stratégie et un cadre de gestion intégrée du risque dans tous leurs services et pour tous leurs processus comme point de départ pour l'élaboration d'un langage commun sur le risque, pour la cohérence des décisions dans la gestion du risque et pour le choix des risques à prendre. Les organisations qui ne consacrent pas assez d'efforts à l'élaboration d'un cadre sont susceptibles de n'aboutir qu'à une solution parcellaire : chaque service élabore sa propre solution tant pour la mise en œuvre du cadre de gestion du risque que pour les façons de réagir au risque.
- **Des responsabilités clairement attribuées pour la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.** Les organisations qui n'attribuent pas clairement les responsabilités en matière de gestion intégrée du risque retirent peu d'avantages de cet outil précieux et font peu de progrès dans sa mise en œuvre. Une organisation peut consacrer beaucoup d'efforts à l'élaboration d'un cadre de gestion intégrée du risque, mais si elle n'attribue pas clairement les responsabilités, elle n'arrive pas à élaborer les plans et les changements nécessaires pour réussir. La direction doit désigner un responsable, qui est chargé de diriger les changements nécessaires pour la mise en œuvre du cadre. Cette personne doit avoir le pouvoir nécessaire pour apporter les changements et établir des mécanismes (comme un comité directeur et des modalités de rapport) afin de mettre en place la gestion intégrée du risque dans l'ensemble de l'organisation.
- **Une approche continue.** La gestion intégrée du risque n'est pas une activité ponctuelle. Elle exige l'établissement d'un cadre et d'un processus pour recenser et gérer constamment les risques. Il est donc crucial d'adopter un processus de mise à jour périodique des évaluations du risque et des stratégies d'atténuation des risques.

Lors de notre examen des efforts déployés par les ministères pour développer leur capacité de gestion intégrée du risque, nous avons tenu compte de ces facteurs. Nous avons inclus des exemples plus détaillés de ces meilleures pratiques dans les pièces du présent chapitre.

Efforts des ministères pour acquérir une capacité

1.36 Les ministères, tout comme de nombreuses organisations, commencent à peine à se doter de capacités de gestion intégrée du risque. La pièce 1.4 montre comment les répondants à une enquête récente de la Fondation de recherche de l'Institut des vérificateurs internes ont évalué l'avancement de l'initiative de gestion du risque d'entreprise dans leur organisation respective. Selon l'enquête, seulement 11 p. 100 des organisations ont indiqué avoir en place un système complet de gestion globale du risque (ou de gestion intégrée du risque); la majorité des organisations en sont à diverses étapes de la mise en œuvre d'un tel système. Dans la mise en œuvre de la gestion du risque, les progrès des ministères que nous avons observés au cours de notre vérification s'apparentent aux résultats qui se dégagent de cette enquête.

Pièce 1.4 Sondage de la Fondation de recherche de l'Institut des vérificateurs internes : Comment les répondants ont caractérisé l'état du Cadre de gestion du risque d'entreprise de leur organisation



Source : *La gestion du risque d'entreprise : tendances et nouvelles pratiques*, la Fondation de recherche de l'Institut des vérificateurs internes, 2001

1.37 Voici les dimensions des efforts ministériels pour la mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor que nous avons évaluées :

- la détermination et le leadership de la haute direction;
- les plans d'action pour mettre en œuvre la gestion intégrée du risque;
- l'établissement de profils ministériels de risque;
- les efforts d'acquisition d'une capacité de gestion intégrée du risque;
- les mécanismes de suivi et d'évaluation.

La haute direction doit manifester davantage sa détermination et son leadership

1.38 La haute direction doit manifester de façon claire, visible et active sa détermination et son leadership pour établir une gestion intégrée du risque dans l'ensemble d'un ministère. Pour réussir, il faut d'abord que la haute direction en fasse son propre projet et considère la gestion intégrée du risque comme une priorité stratégique du ministère. Comme le risque n'est pas confiné habituellement à un seul ou à quelques programmes ou activités du ministère, la perspective stratégique et globale de la haute direction est indispensable. Le cadre supérieur qui est responsable de la gestion intégrée du risque doit être bien au fait de la culture du ministère et de son orientation stratégique. La participation de chacun des services et l'intégration des mécanismes opérationnels dans tout le ministère sont également essentielles pour l'élaboration d'un langage commun et d'une approche intégrée de la gestion du risque.

1.39 En outre, seul un cadre supérieur doit avoir le pouvoir d'offrir aux gestionnaires et aux employés des avantages s'ils acceptent et appliquent les principes de la gestion intégrée du risque dans leurs activités courantes et s'ils adoptent une attitude « soucieuse du risque ».

1.40 Nous avions escompté, puisque l'initiative en est à ses débuts, que la haute direction dans les ministères aurait commencé à faire connaître aux gestionnaires et aux employés les grands principes de la gestion intégrée du risque, et à décrire ses possibilités pour l'amélioration de la gestion du ministère.

1.41 Dans cinq des six ministères que nous avons vérifiés, c'est à un sous-ministre adjoint (SMA) qu'a été confiée la responsabilité de veiller à la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque. Dans le sixième ministère, c'est le sous-ministre associé qui a été chargé de diriger l'initiative.

1.42 Dans un ministère, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), la haute direction a commencé à sensibiliser les employés à l'initiative dans toute l'organisation. Au départ, DRHC a demandé à tous les SMA de recenser et d'examiner les risques opérationnels dans leur secteur de responsabilité. Il a également attribué à tous les SMA la responsabilité et le pouvoir d'inclure l'initiative de gestion intégrée du risque dans leurs activités et programmes respectifs.

1.43 Anciens Combattants Canada a également fait des progrès intéressants. Par exemple, le Ministère a adopté un Cadre de gestion intégrée du risque et a pris un certain nombre de mesures pour le mettre en place au niveau opérationnel.

1.44 Nous avons également constaté que les SMA dans trois ministères n'ont pas démontré de façon manifeste qu'ils sont les responsables de la gestion intégrée du risque; ils n'ont joué qu'un rôle limité pour l'avancement de l'initiative. Par exemple, à Transports Canada, il y a eu peu de travail de suivi sur la gestion intégrée du risque, en raison surtout d'autres priorités du Ministère.

1.45 Il faut absolument un appui et une acceptation généralisés pour mettre en œuvre avec succès des initiatives qui exigent des changements, comme la gestion intégrée du risque. Compte tenu des pratiques exemplaires et de l'expérience de gestion intégrée du risque tant dans le secteur public que dans le secteur privé, il est crucial que la haute direction favorise cet appui et cette acceptation dans l'ensemble de l'organisation, sans quoi l'initiative pourrait ne pas s'enraciner et rester essentiellement théorique.

1.46 À la pièce 1.5, on fait mention de certaines des pratiques exemplaires de gestion intégrée du risque qui illustrent la détermination et le leadership de la haute direction.

1.47 Si la haute direction n'encourage pas la mise en place de la gestion intégrée du risque, elle se prive de la possibilité qu'une telle initiative contribue à rehausser l'efficacité des pratiques de gestion.

1.48 **Recommandation.** La haute direction de chaque ministère et organisme public devrait manifester de façon visible, active et constante sa détermination et son leadership pour assurer la mise en œuvre réussie de la gestion intégrée du risque. Cela devrait inclure les mesures suivantes : attribuer les ressources nécessaires, surveiller les progrès de la mise en œuvre

par rapport à un plan défini, et exiger une information fondée sur les risques pour prendre de meilleures décisions stratégiques.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Cadre de gestion intégrée du risque du gouvernement reconnaît qu'une détermination et un leadership clairs et visibles de la part de la haute direction sont essentiels à l'établissement d'une base pour favoriser la mise en œuvre réussie de la gestion intégrée du risque. Le Secrétariat continuera d'inciter les ministères et organismes à désigner, parmi leurs cadres supérieurs, un responsable de la gestion du risque occupant un poste stratégique dans l'organisation et qui dirigera la mise en œuvre d'une approche intégrée de gestion du risque dans leurs organisations respectives.

Pièce 1.5 L'exemple de la haute direction

Voici un certain nombre des pratiques exemplaires que nous avons relevées :

- Une volonté claire d'établir et d'utiliser la gestion intégrée du risque au niveau du ministère.
- La nomination, parmi les membres de la haute direction, d'un responsable de la gestion intégrée du risque ayant le mandat d'établir cette notion dans l'ensemble du ministère.
- L'affectation des ressources nécessaires.
- Le suivi des progrès dans la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée du risque.
- La participation de membres de la haute direction au comité de gestion du risque du ministère.
- La participation et la détermination visibles et directes de la haute direction dans l'élaboration et le maintien d'un profil de risque ministériel.
- Un message clair de la part de la haute direction au sujet de l'importance de recenser et de gérer les risques qui ont un effet sur la réalisation des objectifs stratégiques du ministère.

Les ministères doivent avoir des plans d'action bien élaborés pour intégrer la gestion du risque dans leurs activités

1.49 On considère la gestion du risque comme un élément fondamental de la fonction moderne de contrôleur. Pour établir cette fonction, il est important notamment de transformer les exigences du Cadre de gestion intégrée du risque en plan d'action, de façon à exprimer les buts finals et les éléments de mesure qui serviront à montrer que les buts ont été atteints.

1.50 Un ministère doit avoir un plan d'action pour mettre en œuvre la gestion intégrée du risque de façon à ce que la haute direction sache comment le ministère entend procéder : qui est chargé de faire quoi, l'ordonnancement et le calendrier des activités principales, la nature et l'étendue des ressources nécessaires, et le lien entre ces activités et les autres initiatives et priorités de la direction. Le plan d'action devrait également décrire les résultats escomptés, le type de personnes dont on a besoin pour y arriver, et les coûts. Il doit décrire les éléments de base nécessaires au suivi des

progrès réalisés et à l'exécution des changements requis pour atténuer les problèmes ou les risques à mesure qu'ils se présentent.

1.51 Il faut absolument avoir un plan d'action solide et soigneusement préparé pour gérer une initiative importante et réduire le risque qui y est associé. Un plan d'action augmente la probabilité que l'initiative réussisse, et ce, à un coût raisonnable. Un plan d'action détermine clairement qui est chargé de l'initiative, sert de fondement pour déterminer si des ressources suffisantes y ont été affectées et établit un point de référence pour faire le suivi des progrès et en faire rapport.

1.52 Dans le cadre de son travail de modernisation de la fonction de contrôleur, le Secrétariat du Conseil du Trésor a transmis aux ministères des directives préliminaires sur l'élaboration de leur plan d'action visant la gestion intégrée du risque. Selon ces directives, les ministères devraient inclure dans leur plan des points tels que les résultats escomptés, les activités nécessaires à la réalisation des résultats escomptés, l'attribution des responsabilités, un calendrier précis et des rapports sur l'état d'avancement des mesures réalisées par rapport aux résultats escomptés.

1.53 Aucun des six ministères que nous avons vérifiés n'a de plan d'action qui respecte tous les critères énoncés dans les lignes directrices du Secrétariat. Seulement deux d'entre eux (Secrétariat du Conseil du Trésor et Anciens Combattants Canada) ont un certain plan d'action, mais il y manque des renseignements importants, comme le nom des personnes chargées d'exécuter des tâches déterminées et le calendrier de réalisation. Il faut signaler aussi que ces deux plans ne précisent aucunement les ressources (personnel et budget) nécessaires pour mettre en place la gestion intégrée du risque. Des six ministères que nous avons vérifiés, c'est Anciens Combattants Canada qui a le plan d'action le plus complet puisqu'il comprend quelque 30 projets assortis d'une date de réalisation définie. On y trouve également les résultats escomptés et les indicateurs de rendement.

1.54 La pièce 1.6 illustre certaines des pratiques exemplaires que nous avons relevées dans l'élaboration des plans d'action visant la gestion intégrée du risque.

1.55 Comme le plan d'action est une première étape cruciale dans la concrétisation de la gestion intégrée du risque, nous nous inquiétons du fait que les ministères visés par notre vérification n'ont pas élaboré un tel plan, ou qu'ils ont un plan incomplet, limité à certaines activités seulement.

1.56 **Recommandation.** Le sous-ministre associé ou adjoint chargé de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque dans chaque ministère devrait faire en sorte qu'un plan d'action soit élaboré et que ce plan énonce, à l'intention de la haute direction, comment le ministère entend mettre en œuvre l'initiative. Comme le préconisent les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor, le plan devrait présenter les activités selon un ordre de priorité, attribuer les responsabilités et les pouvoirs, décrire les niveaux et les types de ressource nécessaires, fixer un calendrier pour la mise en œuvre de la

gestion intégrée du risque dans l'ensemble du ministère, et enfin préciser comment elle s'imbrique avec d'autres initiatives d'amélioration au ministère.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient que l'élaboration de plans d'action définissant la stratégie et les plans de travail ministériels constitue une étape importante pour la mise en œuvre réussie de la gestion intégrée du risque. Le Secrétariat a formulé des directives visant l'élaboration de plans d'action sur la gestion intégrée du risque dans le contexte de la fonction de contrôleur moderne. Ces consignes complètent les directives communiquées antérieurement aux ministères pour qu'ils dressent des plans d'action touchant la fonction de contrôleur moderne. Le Secrétariat incite les ministères et organismes à intégrer leur plan d'action visant la fonction de contrôleur moderne à leur programme d'amélioration de la gestion.

Pièce 1.6 Plans d'action — Pratiques exemplaires

Établir un processus stratégique de gestion intégrée du risque qui inclue la mission, les objectifs stratégiques, les plans et les activités courantes des services opérationnels de l'organisation, soit :

Recenser et évaluer les risques associés aux activités du ministère

- Procéder à une analyse de l'environnement afin de recenser les principaux risques internes et externes liés aux activités de l'organisation
- Organiser des ateliers avec la haute direction pour recenser les risques organisationnels

Choisir les stratégies de gestion intégrée du risque

- Harmoniser l'initiative avec d'autres initiatives et priorités de gestion
- Établir les résultats escomptés de l'initiative
- Élaborer une base de données qui comprend les risques recensés, les plans d'atténuation des risques et les profils de risque ministériels ou organisationnels

Mettre en œuvre un plan d'action de la gestion intégrée du risque

- Désigner et former des coordonnateurs ayant pour mandat de diriger la mise en œuvre
- Désigner les personnes qui sont chargées d'éléments du plan de travail
- Déterminer la nature et l'étendue des ressources nécessaires

Faire rapport sur l'état de la gestion intégrée du risque et des contrôles

- Faire rapport sur les progrès et expliquer tout écart

Faire un suivi du rendement de la gestion intégrée du risque

- Faire le suivi des progrès et apporter les changements nécessaires pour atténuer les problèmes ou les risques à mesure qu'ils se présentent
- Réviser ou mettre à jour votre stratégie au besoin

Les ministères ont fait des progrès dans l'élaboration de leur profil ministériel de risque

1.57 L'établissement d'un profil ministériel de risque, qui est un élément essentiel permanent de la gestion du risque dans tous les ministères, exige ce qui suit :

- Recenser, de manière structurée et explicite, les risques associés à la réalisation des objectifs à tous les niveaux et dans toutes les activités du ministère;
- Déterminer les conséquences possibles pour le ministère si un événement ou une situation quelconque ne devait pas se réaliser comme il a été prévu;
- Déterminer comment le ministère réagira aux risques recensés : les accepter, les gérer, ou ne pas en tenir compte;
- Déterminer jusqu'où le ministère peut accepter des risques — sa tolérance au risque — compte tenu de ce qu'il tente de réaliser;
- Voir à ce que tous les gestionnaires et les employés du ministère sachent quel est son seuil global de tolérance au risque de manière à agir en conséquence.

1.58 Ensemble, ces éléments de l'établissement du profil ministériel de risque sont la base et le fondement de la gestion intégrée du risque. Ils représentent les étapes systématiques vers une gestion « soucieuse du risque ».

1.59 Voici les avantages de l'établissement de seuils de tolérance au risque :

- **Cohérence dans l'ensemble du ministère.** Si un ministère n'établit pas de façon structurée ses seuils de tolérance au risque, les employés en improviseront et ils seront rarement cohérents. Dans ce cas, les employés pourraient être incités à établir ou à définir leurs propres seuils et chacun attribuerait les ressources de façon différente.
- **Cohérence de la réaction de la direction.** Si tous ont la même perception de la tolérance au risque, les gestionnaires peuvent s'appuyer sur des bases beaucoup plus solides pour déterminer comment intervenir face au risque. Ils peuvent choisir de réagir de façon à atteindre les résultats escomptés avec le moins de ressources possible.
- **Affectation des ressources en fonction de la tolérance au risque.** Pour réagir dans les cas où les conséquences éventuelles des risques excèdent les seuils de tolérance au risque du ministère, les ressources peuvent être réaffectées dans des secteurs où la direction doit prendre d'autres mesures pour réduire les conséquences éventuelles à un niveau qui corresponde à ses seuils de tolérance.

1.60 Les six ministères de notre vérification ont adopté une approche différente pour l'établissement de leur profil ministériel de risque. Les six nous ont dit qu'ils tenaient compte du risque de façon officieuse, au cas par cas, bien avant que le Secrétariat ne publie son Cadre de gestion intégrée du

risque. Nous avons remarqué, au moment de notre vérification, qu'aucun n'avait de profil de risque ministériel complet.

1.61 Néanmoins, certains ministères ont commencé à établir des profils de risque. À l'exception du fait qu'il n'a pas indiqué explicitement ses seuils de tolérance, DRHC a pris en compte la plupart des éléments de l'établissement du profil de risque. Anciens Combattants Canada a inclus l'établissement du profil de risque dans son cadre de gestion du risque et a rédigé la version préliminaire d'un document portant sur la tolérance au risque. Trois autres ministères sont en voie soit d'élaborer, soit de rédiger des documents sur le profil de risque. Il y en a un, soit Transports Canada, qui n'a pas établi de profil de risque explicite; toutefois, il gère effectivement le risque dans divers secteurs opérationnels, et l'établissement de profils est implicite dans cette activité.

1.62 La pièce 1.7 décrit certaines des pratiques exemplaires que nous avons relevées dans l'établissement du profil de risque.

Pièce 1.7 Établissement du profil de risque

Les pratiques exemplaires que nous avons relevées incluent l'élaboration et le maintien, avec la participation directe de la haute direction, du profil de risque ministériel en tant que document stratégique important relativement au risque.

Le profil de risque ministériel sert :

- à recenser les risques les plus susceptibles d'avoir un effet sur la réalisation des objectifs du ministère;
- à classer les risques par ordre de priorité de sorte que la direction puisse porter son attention sur les points les plus importants;
- à juger de l'efficacité des mesures de contrôle prises par la direction au sujet des risques recensés.

1.63 Les gestionnaires de programme qui ne comprennent pas bien les limites acceptables du risque dans leur ministère évitent parfois de prendre quelque risque que ce soit. Préférer éviter le risque, c'est peut-être mettre un frein à l'innovation et à la créativité, et encourager le statu quo. D'autres gestionnaires, dans le même ministère, peuvent avoir davantage le goût du risque et adopter ainsi divers comportements risqués. Si l'on prend trop de risques, on peut se mettre dans l'embarras aux yeux de la population ou s'exposer à une perte ou à une obligation financière.

1.64 Pour faire une bonne gestion intégrée du risque, un ministère doit prendre, en matière de risque, des décisions qui se situent dans les limites de son « goût du risque » ou de son seuil global de tolérance. À notre avis, il est urgent que les ministères établissent leur profil de risque ministériel et déterminent leurs seuils acceptables de risque. S'ils établissent leur profil de risque ministériel dans les plus brefs délais et s'ils le révisent continuellement pour qu'il corresponde constamment à leurs objectifs, les ministères pourront réaliser de meilleurs progrès vers la gestion intégrée du risque.

1.65 **Recommandation.** La haute direction des ministères et des organismes devrait veiller à ce que soit établi un profil de risque ministériel qui recense et évalue les principaux risques et les défis organisationnels, ainsi que le seuil de risque acceptable. Le profil de risque ministériel doit servir à faire connaître aux gestionnaires et aux employés les risques et les seuils de tolérance, afin qu'ils comprennent dans quelles limites ils sont censés gérer le risque.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le profil de risque ministériel est une des quatre composantes connexes du *Cadre de gestion intégrée du risque* du gouvernement et constitue une composante essentielle de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque au sein de l'organisation. Le profil de risque ministériel devrait fournir aux ministères et organismes une bonne compréhension de l'environnement dans lequel le ministère fonctionne, notamment en ce qui concerne l'indication des risques clés auxquels il est confronté et la connaissance du seuil de tolérance au risque des intervenants clés. Le Secrétariat incite les ministères et organismes à axer leurs efforts sur l'établissement d'un profil de risque ministériel, cela étant l'une des premières étapes de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.

L'acquisition de capacités dans les ministères

1.66 On entend par « acquisition de capacités » l'exploitation des personnes, des compétences, des outils et des mécanismes nécessaires pour que les ministères puissent constamment améliorer leur mode de fonctionnement. Dans quelque ministère que ce soit, l'acquisition de la capacité d'améliorer et d'innover repose essentiellement sur les trois étapes suivantes :

- Élaborer une stratégie de communication pour faire connaître aux employés tout changement apporté et le motif pour lequel la direction agit ainsi;
- Faire l'inventaire des capacités actuelles — personnes, compétences et connaissances — pour gérer le changement;
- Se donner ou acquérir les compétences, les systèmes et les mécanismes dont le ministère a besoin pour que le changement réussisse.

1.67 **Stratégie de communication.** Pour réussir une initiative exigeant un changement, comme la gestion intégrée du risque, la haute direction doit absolument élaborer une stratégie de communication bien ciblée. Elle doit transmettre des messages bien pensés pour sensibiliser l'ensemble du ministère à l'initiative de gestion intégrée du risque, pour bien la faire comprendre et la faire accepter. Il faut montrer aux gestionnaires et aux employés comment la gestion intégrée du risque peut leur être utile dans leur travail courant. Il faut aussi leur expliquer leur rôle dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque ainsi que les liens entre celle-ci et les autres initiatives telles que la fonction moderne de contrôleur. La stratégie de communication doit bien montrer la détermination de la direction pour ce qui est de la réussite de cette initiative.

1.68 Quatre des six ministères que nous avons vérifiés ont organisé des séances de sensibilisation destinées surtout à l'ensemble des gestionnaires.

Le cinquième a organisé un programme de sensibilisation à l'intention de la haute direction. Le sixième n'a établi aucun programme pour expliquer aux employés la gestion intégrée du risque et les encourager à l'accepter comme une initiative positive.

1.69 En règle générale, nous avons constaté qu'il n'y a pas d'efforts concertés au sein des ministères pour coordonner et communiquer l'information importante sur la gestion intégrée du risque. Affaires indiennes et du Nord Canada a un projet de plan de communication, mais il n'a pas encore prévu de budget pour sa mise en œuvre.

1.70 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor a organisé des séances de formation et de sensibilisation pour le personnel. Il a élaboré d'autres outils de formation, comme un projet de guide à l'intention des gestionnaires et une trousse d'outils liés au Cadre de gestion intégrée du risque. Anciens Combattants Canada a tenu des séances pour la plupart des gestionnaires. Depuis qu'il a fait l'objet, en septembre 2000, d'une vérification de sa capacité relative à la fonction moderne de contrôleur, ce ministère considère la gestion intégrée du risque comme une priorité. Affaires indiennes et du Nord Canada a mis sur pied, au printemps de 2002, un atelier sur la gestion du risque en vue de former des instructeurs susceptibles d'assurer une formation en la matière dans l'ensemble du Ministère.

1.71 **Faire l'inventaire de la capacité actuelle.** La deuxième étape de l'acquisition de capacités consiste à faire une autoévaluation. Il s'agit d'un moyen pour la haute direction de recenser les lacunes que le ministère devra combler dans les compétences et les connaissances pour mettre en place la gestion intégrée du risque. Le ministère doit examiner en profondeur ses systèmes et ses pratiques pour déterminer dans quels domaines des changements doivent être apportés.

1.72 Dès que le ministère sait quelles lacunes il doit combler pour se donner la capacité nécessaire, il peut passer à la troisième étape : acquérir les compétences et les connaissances qui lui manquent afin de pouvoir apporter les changements nécessaires dans ses systèmes et ses processus. Cela peut signifier offrir une formation structurée ou en milieu de travail, recruter de nouveaux employés, créer des occasions d'apprentissage et de mise en commun des pratiques exemplaires, et établir des centres d'expertise.

1.73 Dans cinq des six ministères que nous avons examinés, nous avons trouvé peu ou pas d'indication de progrès dans l'évaluation de la capacité de mettre en œuvre la gestion intégrée du risque. Nous reconnaissons qu'il peut être trop tôt pour que certains ministères aient effectué cette évaluation. Toutefois, DRHC était en voie d'élaborer un outil d'autodiagnostic que les gestionnaires pourraient utiliser pour évaluer leur capacité actuelle de gestion du risque. Cet outil représente un point de départ intéressant.

1.74 **Acquisition des compétences nécessaires.** Pour l'instant, la plupart des ministères n'ont pas encore franchi l'étape préliminaire qui consiste à évaluer les personnes, la formation, les systèmes et les processus dont ils auront besoin.

1.75 La pièce 1.8 présente certaines des pratiques exemplaires que nous avons relevées relativement à l'acquisition de capacités.

Pièce 1.8 Acquisition de capacités

Voici les pratiques exemplaires que nous avons relevées :

Les programmes de formation et de perfectionnement font partie intégrante de l'élaboration d'une culture « soucieuse du risque ». Les programmes de formation et de perfectionnement en gestion intégrée du risque doivent :

- Faire partie constamment du programme de formation de l'organisation;
- Comprendre la détermination et l'élaboration des compétences attendues des employés et qui sont nécessaires pour bien déterminer et gérer les risques;
- Tenir compte d'éléments tels que la culture du ministère, le cadre et les mécanismes d'évaluation des risques, les exigences législatives, les objectifs stratégiques du ministère, les leçons tirées, et les pratiques de gestion du risque du ministère.

Des mécanismes structurés de diffusion des leçons tirées sont en place dans le ministère. C'est là un moyen d'intégrer un langage commun sur des questions touchant la gestion intégrée du risque. De plus, il existe des méthodes uniformes pour recenser et mesurer l'effet probable des risques.

L'utilisation de l'intranet pour diffuser l'information importante sur la gestion intégrée du risque, comme la politique et le cadre de gestion intégrée du risque et le profil de risque de l'organisation.

L'intégration de la gestion du risque dans les pratiques du ministère pour la planification et la présentation de l'information : il s'agit d'un moyen non seulement d'améliorer la planification à l'échelle du ministère, mais aussi de faire connaître l'importance constante de l'information au sujet de la gestion intégrée du risque pour la haute direction.

1.76 **Recommandation.** La haute direction de chacun des ministères et organismes devrait veiller à évaluer sa capacité actuelle de mettre en œuvre et de maintenir des pratiques de gestion intégrée du risque, et à élaborer les plans et les stratégies d'apprentissage nécessaires pour améliorer et maintenir les compétences nécessaires.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Cadre de gestion intégrée du risque du gouvernement souligne que l'acquisition et le maintien d'une capacité de gestion du risque sont des facteurs de réussite sous-jacents importants pour la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.
Le Secrétariat voit dans le renforcement de la capacité l'une des premières étapes sur laquelle les ministères et organismes abordant la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque devraient se concentrer. Même si la gestion intégrée du risque constitue une nouvelle méthode de gestion des risques organisationnels dans la fonction publique fédérale, les pratiques en cours peuvent être utilisées comme point de départ pour acquérir la capacité de gestion intégrée du risque. Lors de cette vérification, plus de 50 ministères et organismes avaient déjà utilisé l'outil d'évaluation de la capacité quant à la fonction de contrôleur moderne pour mesurer, dans l'ensemble, leur capacité

actuelle de mise en œuvre de la gestion intégrée du risque. Les résultats cumulés de ces évaluations de la capacité fournissent également au Secrétariat de précieux renseignements pour élaborer des outils et formuler des conseils visant à combler les écarts que comporte le système ainsi qu'à développer et à renforcer les compétences requises.

Suivi et évaluation

1.77 Bien que les ministères commencent à peine à mettre en œuvre l'initiative de gestion intégrée du risque, nous avions escompté qu'ils auraient transmis à la haute direction et au Secrétariat du Conseil du Trésor des renseignements à jour sur leur état d'avancement. Ainsi, la haute direction aurait eu connaissance des problèmes qui se posent et aurait pu apporter des correctifs dans les plus brefs délais.

1.78 En l'absence de plans d'action qui puissent servir de point de départ aux rapports sur les progrès accomplis, la communication d'information est essentiellement non structurée. Au moment de notre vérification, elle consistait principalement en discussions, réunions et exposés qui portaient sur des activités définies relatives à la gestion intégrée du risque. Les ministères étaient incapables de montrer leur état d'avancement relativement à l'intégration et à l'incorporation de la gestion du risque dans leurs activités stratégiques et courantes. Ni le Secrétariat du Conseil du Trésor, ni la haute direction des ministères ne reçoivent l'information nécessaire pour juger des progrès de la gestion intégrée du risque ou pour gérer les nouveaux risques associés à cette initiative, malgré la priorité que le Conseil du Trésor et le Greffier du Conseil privé y ont accordée. Nous avons constaté qu'on ne trouve pas, dans les rapports ministériels sur le rendement portant sur l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, de renseignements importants sur les progrès de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque dans les ministères.

1.79 Seulement deux ministères dans notre vérification — DRHC et Anciens Combattants Canada — ont des activités bien définies de suivi et d'évaluation. Celles de DRHC sont essentiellement non structurées, comme la communication d'information à des réunions de comités. Le ministère des Anciens Combattants a intégré le suivi et l'évaluation dans son plan de mise en œuvre de la gestion intégrée du risque. Nous avons constaté que le Ministère a fait un certain travail préliminaire utile, comme préciser les résultats et les indicateurs de rendement qui pourraient servir dans les vérifications et les évaluations à venir. Les quatre autres ministères n'ont pas pris les mesures nécessaires pour jeter les bases du suivi et de l'évaluation des activités de gestion intégrée du risque.

1.80 La pièce 1.9 décrit certaines des pratiques exemplaires que nous avons relevées pour le suivi et l'évaluation du système de gestion intégrée du risque.

Pièce 1.9 Suivi et évaluation

Exemples de pratiques exemplaires :

- Les vérifications internes incluent l'évaluation de l'efficacité du suivi de la gestion intégrée du risque et de la présentation de l'information à ce sujet.
- Tous les niveaux de la direction assurent le suivi constant, par la voie de mécanismes à la fois structurés et non structurés, de l'efficacité de l'initiative de gestion intégrée du risque et de l'utilisation de l'information sur les risques.
- Le ministère suit les progrès de la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée du risque par rapport à un plan de travail établi et obtient des explications lorsqu'un calendrier convenu n'a pas été respecté et que les ressources prévues n'ont pas été affectées.

1.81 Recommandation. La haute direction des ministères et des organismes devrait faire en sorte que, une fois les plans d'action élaborés, elle puisse faire le suivi des progrès et prendre les mesures correctives nécessaires. Les ministères doivent faire rapport de leur état d'avancement dans leur rapport ministériel sur le rendement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient de l'importance de faire le suivi de l'avancement des plans d'action et de la reddition de comptes. C'est le rapport ministériel sur le rendement qui constitue le principal instrument pour faire rapport au Parlement; les lignes directrices actuelles demandent aux ministères de rendre compte de la fonction de contrôleur moderne dans leurs rapports ministériels sur le rendement.

Le rôle de la vérification interne

La vérification interne doit protéger son indépendance et son objectivité

1.82 La vérification interne a comme rôle principal d'examiner les systèmes et les processus d'une organisation et d'assurer la haute direction, en toute objectivité et indépendance, de leur bon fonctionnement. Pour la gestion du risque, la vérification interne dans un ministère a pour rôle principal d'assurer la haute direction que le ministère a recensé ses risques principaux. En outre, elle formule une opinion à savoir si le ministère dispose, ou non, des contrôles, des pratiques et des procédures nécessaires à la fois pour réduire le risque qu'un événement préjudiciable se produise et pour en réduire les conséquences s'il se produit.

1.83 La vérification interne peut également jouer un rôle consultatif, par exemple, donner son avis sur la conception du cadre de contrôle dans un ministère, ou sur l'intégralité et la pertinence des évaluations de risques par la direction. Dans ce cas, toutefois, les vérificateurs internes doivent prendre bien soin de ne pas compromettre leur indépendance et leur objectivité.

1.84 Nous reconnaissons que la vérification interne, par ses services consultatifs, peut contribuer d'une manière importante à l'atteinte des objectifs du ministère en matière de gestion du risque. Toutefois, dans le cas où la vérification interne joue un rôle de chef de file dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque, nous aimerions que le ministère explique

clairement comment et quand il entend la relever de cette fonction pour la confier à la direction du ministère. En fin de compte, il appartient à la direction de veiller à ce que les risques soient recensés et gérés en fonction des seuils de tolérance établis par le ministère.

Le rôle de la vérification interne varie beaucoup dans les ministères que nous avons vérifiés

1.85 Dans trois des six ministères que nous avons vérifiés (Développement des ressources humaines Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, et Patrimoine canadien), la vérification interne avait la responsabilité principale ou partagée de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque. À notre avis, la vérification interne ne peut pas jouer un tel rôle sans risquer de compromettre sa capacité d'assurer plus tard la direction, en toute objectivité et indépendance, de l'efficacité des pratiques ministérielles de gestion du risque.

1.86 Dans les ministères où la vérification interne a joué un rôle de premier plan dans l'initiative de gestion intégrée du risque, nous n'avons pas relevé, dans les plans ministériels, de stratégie claire ni de calendrier pour le transfert de la responsabilité de cette activité de la vérification interne à la direction.

1.87 Recommandation. Dans leur rôle de conseillers, les vérificateurs internes des ministères devraient veiller à ne pas compromettre leur indépendance et leur objectivité futures, car il s'agit de facteurs essentiels pour donner une assurance à la haute direction. Dans les ministères où la vérification interne mène l'initiative de gestion intégrée du risque, il devrait y avoir dans les plans ministériels une stratégie claire, assortie d'un calendrier précis, qui prévoie le transfert du rôle de direction de la gestion intégrée du risque à la direction ministérielle.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat reconnaît que les vérificateurs internes des ministères doivent conserver leur objectivité et fournir l'assurance et les conseils indépendants requis concernant l'efficacité de la gestion intégrée du risque au sein de leur organisation. Même si, dans de nombreux ministères, la vérification interne appuie la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque, le Secrétariat estime que c'est néanmoins la direction qui demeure responsable de la mise en œuvre de cette approche et qui doit en rendre compte.

Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

1.88 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris un effort concerté pour ajouter la gestion intégrée du risque aux outils servant à une meilleure gestion dans l'ensemble du gouvernement. Il lui incombe manifestement d'aider les ministères à adopter la gestion intégrée du risque dans leurs pratiques courantes de gestion par les moyens suivants :

- soutenir les efforts de mise en œuvre de la gestion intégrée du risque dans les ministères;
- fournir aux ministères un centre d'expertise (la Direction de la gestion des risques) en tant que ressource pour la gestion intégrée du risque;

- faire le suivi du progrès et des résultats des efforts pour la mise en œuvre de son Cadre de gestion intégrée du risque, et en faire rapport.

1.89 Le Secrétariat doit veiller également à ce que les risques soient examinés et classés par ordre de priorité à l'échelle de l'administration fédérale afin que les ministres du Conseil du Trésor, les autres organismes centraux et le Parlement disposent d'information et de conseils sur la gestion du risque.

Appuyer les efforts des ministères

1.90 Le Secrétariat a produit des documents initiaux utiles pour guider les ministères dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque. Toutefois, il leur faudra plus d'orientation pour incorporer la notion dans leurs pratiques de gestion.

1.91 En 2001, le Secrétariat a publié un document cadre devant servir de plan directeur pour la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque dans l'ensemble du gouvernement. Il s'agissait d'un point de départ pour amener la gestion du risque, qui s'appuyait d'abord sur une approche intuitive, à une démarche plus rigoureuse. Dorénavant, elle tient compte de la perspective ministérielle sur les risques associés à la gestion des programmes et des activités.

1.92 Le Cadre de gestion intégrée du risque définit ce qu'est la gestion intégrée du risque. Il incite les ministères à s'y intéresser davantage. Toutefois, ceux-ci ont généralement besoin d'orientation supplémentaire sur la façon d'exécuter chacune des étapes essentielles. Par exemple, deux des ministères de notre échantillon ont indiqué vouloir des directives pratiques et un appui.

1.93 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait offrir aux ministères et aux organismes des directives complètes et des outils bien définis pour qu'ils soient en mesure d'acquérir les capacités principales nécessaires à la mise en œuvre réussie de la gestion intégrée du risque.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Conscient du fait que la gestion intégrée du risque constitue une nouvelle approche pour gérer les risques ministériels, le Secrétariat a fourni, et continuera de fournir, aux ministères et organismes l'appui, les directives et les outils dont ils ont besoin pour les sensibiliser davantage à la gestion intégrée du risque, la faire comprendre et en favoriser la mise en application. Le Secrétariat est à mettre au point des conseils pratiques à l'intention des ministères relativement à la mise en œuvre des concepts énoncés dans le *Cadre de gestion intégrée du risque*. En outre, des mécanismes pour le partage des expériences et des leçons apprises ont déjà été instaurés, tels que l'affichage d'un site Web sur la gestion du risque et la création du Conseil de mise en œuvre. Comme les ministères ont un rôle essentiel à jouer pour s'approprier la responsabilité de la gestion intégrée du risque, le Secrétariat reconnaît le leadership dont font preuve de nombreux ministères et organismes concernant l'élaboration et le partage d'outils et de conseils visant à établir une approche intégrée de gestion du risque.

Offrir un centre d'expertise et faire le suivi des progrès

1.94 Le Secrétariat a établi la Direction de la gestion des risques en tant que centre de mise en commun et de diffusion de l'information et des pratiques exemplaires. La Direction a participé à l'élaboration de cours d'initiation aux notions de base de la gestion intégrée du risque offerts par le Centre canadien de gestion et par Formation et perfectionnement Canada.

1.95 Comme nous l'avons fait remarquer, une autre des responsabilités de la Direction consiste à faire le suivi des progrès des ministères dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque et d'en faire rapport aux ministres du Conseil du Trésor. Au moment de notre vérification, la Direction était en voie de préparer son premier rapport sur les progrès accomplis; un rapport annuel est prévu dans le cadre du travail entrepris par le gouvernement sur la modernisation de la fonction de contrôleur. Dans le chapitre 7 de notre rapport d'avril 2002, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne », nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor informe le Parlement sur les progrès réalisés dans l'ensemble du gouvernement à l'égard de la fonction moderne de contrôleur. Nous nous attendions à ce que cela comporte des renseignements sur la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée du risque.

1.96 À mesure que les ministères progressent dans leur initiative de gestion intégrée du risque, la Direction devra élargir l'étendue de son suivi afin de s'assurer que les efforts déployés demeurent dans la bonne voie et d'obtenir l'information appropriée à l'appui du rapport présenté au Parlement sur les progrès dans l'ensemble du gouvernement. La gestion intégrée du risque est un volet essentiel de la fonction moderne de contrôleur et elle devrait progresser selon le même calendrier.

1.97 Les organismes centraux et le Parlement doivent disposer d'un tableau d'ensemble des risques qui touchent le gouvernement. Ce type d'information s'avère nécessaire pour prendre des décisions éclairées, pour répartir les ressources à l'égard d'objectifs gouvernementaux concurrentiels, et pour gérer les risques du point de vue du gouvernement dans son ensemble. Comme l'établit le Cadre de gestion intégrée du risque, le Secrétariat du Conseil du Trésor a la responsabilité de fournir aux organismes centraux de l'information sur les risques qui réponde à leurs besoins. Au moment de notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas prévu faire d'évaluation du risque ni établir un profil de risque pour l'ensemble du gouvernement. Il n'avait pas non plus recensé les principales parties intéressées dans l'ensemble du gouvernement.

1.98 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que l'information sur les principaux risques soit communiquée aux ministres du Conseil du Trésor, aux autres organismes centraux, aux ministères et au Parlement, pour l'ensemble du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat convient qu'il est important de tenir les ministres du Conseil du Trésor, les organismes centraux, les ministères et le Parlement au fait des risques clés.

Des mécanismes sont en place pour tenir ces parties, ainsi que le public, au courant des principaux risques et le Secrétariat continuera d'améliorer ces mécanismes.

Conclusion

1.99 L'initiative de la gestion intégrée du risque a été entreprise pour inculquer au personnel le « souci du risque », pour créer un environnement qui favorise l'innovation et la « prise de risque responsable », compte tenu du fait que les ministères doivent prendre des précautions pour protéger l'intérêt public, maintenir la confiance des citoyens et exercer une diligence raisonnable.

1.100 Les ministères fédéraux, tout comme de nombreuses organisations, commencent à peine à mettre en œuvre la gestion intégrée du risque. Nous avons constaté que, même si les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont pris certaines bonnes mesures initiales, il reste encore beaucoup à faire. Les cadres supérieurs doivent absolument faire preuve d'un fort leadership et d'une détermination soutenue. Chaque ministère devra avoir un plan d'action détaillé afin de guider sa mise en œuvre de la gestion intégrée du risque, de s'en servir pour mesurer les progrès réalisés et en faire rapport, et de tenir les intéressés responsables de la réussite de l'initiative. Les plans d'action des ministères devraient décrire leur stratégie pour acquérir les compétences nécessaires en matière de gestion intégrée du risque.

1.101 Bien que les ministères aient franchi un certain nombre d'étapes pour élaborer leur profil de risque ministériel, ils doivent aussi définir leur seuil de tolérance, sans quoi il leur sera difficile de bien intégrer la gestion du risque dans leurs activités courantes. Certains gestionnaires pourraient choisir d'éviter le risque entièrement et de lui préférer le statu quo; d'autres pourraient prendre des risques plus grands que ce que la haute direction est disposée à accepter.

1.102 Lorsqu'ils contribuent aux efforts des ministères pour la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque, les vérificateurs internes doivent faire preuve de prudence dans leur rôle de conseillers afin de pas compromettre leur indépendance et leur objectivité. Ils doivent absolument rester indépendants et objectifs pour être en mesure d'assurer la haute direction que les initiatives ministérielles de gestion intégrée du risque sont satisfaisantes et complètes. Lorsque la vérification interne a joué un rôle de premier plan dans le démarrage de l'initiative de gestion intégrée du risque, la stratégie ministérielle doit prévoir des mesures claires pour transférer la responsabilité à la direction du ministère.

1.103 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a produit les premiers documents pour aider les ministères à mettre en œuvre l'initiative. Toutefois, les ministères ont besoin d'orientation supplémentaire pour réaliser chacune des étapes principales en vue d'intégrer la gestion du risque à leur culture de gestion. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit également veiller à ce que

l'information sur le risque pour l'ensemble du gouvernement soit regroupée et mise à la disposition des ministres du Conseil du Trésor, des autres organismes centraux, des ministères et du Parlement.

À propos de la vérification

Objectifs

Un objectif de la vérification était de déterminer si les ministères prennent des mesures satisfaisantes pour mettre en œuvre le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous voulions aussi déterminer quelles améliorations aux stratégies ministérielles sont nécessaires pour accroître la probabilité que la gestion intégrée du risque soit mise en œuvre avec succès.

Nous avons examiné le rôle de la vérification interne pour ce qui est d'aider les ministères à mettre en œuvre la gestion intégrée du risque.

Nous avons également examiné le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor pour ce qui est de l'orientation stratégique globale à donner en vue de la mise en œuvre du Cadre de gestion intégrée du risque. Nous avons évalué la nature et l'étendue des directives et des conseils que le Secrétariat offre aux ministères et la façon dont il fait le suivi de leurs progrès dans l'adoption et l'adaptation du cadre en fonction de leurs besoins particuliers.

Voici les ministères inclus dans la vérification :

- Patrimoine canadien
- Développement des ressources humaines Canada
- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Transports Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Anciens Combattants Canada

L'un des volets importants du travail pour que le présent chapitre repose sur de bonnes bases a été le recensement des pratiques exemplaires utilisées au gouvernement fédéral, dans des organismes d'autres administrations publiques, et dans des organismes du secteur privé.

Étendue et méthode

Voici les critères généraux qui ont été établis pour la vérification :

Secrétariat du Conseil du Trésor

- Les progrès dans les ministères et les organismes doivent faire l'objet d'un suivi à l'échelle du gouvernement. Des interventions stratégiques doivent avoir lieu au besoin pour appuyer les efforts des ministères dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.
- Pour maximiser le rapport coût-efficacité et accélérer les progrès, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit coordonner et faciliter les efforts des ministères sur les aspects communs (par exemple, les questions de gouvernance, les stratégies de communication, les questions liées aux ressources humaines comme la formation). Il doit guider les ministères et les organismes dans la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit tenir le Parlement au courant des points importants et des progrès réalisés pour inculquer aux fonctionnaires le goût du risque calculé et créer un climat qui le favorise dans l'ensemble de la fonction publique.

Ministères

- Il doit y avoir dans chaque ministère une détermination, ainsi qu'une culture ou un climat qui favorise l'atteinte des buts et des objectifs en matière de gestion intégrée du risque, et qui facilite l'intégration de la gestion du risque dans la structure de gouvernance du ministère. La haute direction doit faire un suivi constant des progrès réalisés pour modifier au besoin la stratégie ministérielle.
- Chaque ministère doit avoir adopté une vision et des objectifs clairs, ainsi qu'un plan structuré pour recenser, évaluer et gérer les risques dans tout le ministère, compte tenu de ses grands objectifs opérationnels. Le plan

doit être communiqué à tous les échelons du ministère pour faciliter la bonne gestion des risques dans l'ensemble de l'organisation.

- Les risques qui pourraient faire obstacle au succès de la mise en œuvre de la gestion intégrée du risque doivent être recensés, évalués et gérés. Les bonnes pratiques et les enseignements tirés doivent être communiqués à l'ensemble de l'organisation pour que les intéressés puissent profiter des possibilités d'apprentissage et de formation en vue de l'acquisition et du renforcement des capacités de gestion du risque.
- Les plans d'intégration de la gestion du risque à l'échelle de l'organisation doivent tenir compte des facteurs d'économie et d'efficience.
- Une information claire, exacte, complète et actuelle sur les progrès doit être communiquée à la haute direction et au Secrétariat du Conseil du Trésor, de sorte qu'elle puisse servir à la prise de décision, à l'adoption de mesures correctives au besoin et à la présentation de l'information sur les progrès réalisés.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Bruce C. Sloan
Directeurs : Frank Cotroneo, Jean Landry, Gaëtan Poitras, Maria Wisniowski

Manon Arsenault
Brian Brisson
Jeff Christie
Patrick Morton

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

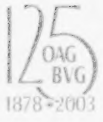
AVRIL

Chapitre 2

La qualité de l'information financière

125 OAG BVG 1878 • 2003

Bureau du vérificateur général du Canada



Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003

N° de catalogue FA1-2003/1-2F
ISBN 0-662-88641-0

Chapitre

2

La qualité de l'information financière

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Évolution du contexte de gestion financière du gouvernement 5
L'information est importante pour le gouvernement 6
Qu'entend-on par qualité des données? 7
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 11

Des politiques, des directives et des pratiques énoncées clairement 11

Il y a peu de directives centrales pour assurer la qualité des données financières 11
Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déployé des efforts pour aider les ministères à améliorer la qualité des données financières 12
Le receveur général a mis en place des pratiques d'assurance de la qualité 13
La saisie et la communication de l'information sur le coût entier des activités présentent des difficultés 14
Les pratiques d'assurance de la qualité au sein des ministères varient 16
Les pratiques diffèrent d'une région à l'autre 20
La participation des services de vérification interne est restreinte 20
Il n'y a pas de processus officiel pour la compilation et le partage des pratiques exemplaires 20
Les contrôles ministériels et les cadres de contrôle doivent être améliorés 22

Tirer pleinement parti des systèmes financiers 25

On ne fait pas plein usage des nouveaux systèmes financiers 25
Les gestionnaires doivent intégrer l'information financière provenant de plusieurs systèmes 26
La communication de l'information aux gestionnaires doit être améliorée 27

Conclusion 29

À propos de la vérification 31

La qualité de l'information financière

Points saillants

2.1 Pour prendre des décisions à l'échelle des ministères et du gouvernement dans son ensemble, préparer les états financiers sommaires du gouvernement et communiquer au Parlement et au public les coûts entiers des programmes gouvernementaux, il est indispensable d'avoir une information financière de grande qualité. Dans le cadre de sa Stratégie d'information financière, le gouvernement a investi plus de 600 millions de dollars dans de nouveaux systèmes financiers, de nouvelles politiques et de la formation. Bien que la Stratégie ait été mise en place voici deux ans, on ne fait pas encore plein usage de son infrastructure.

2.2 Les gestionnaires ont de la difficulté à accéder en ligne à l'information financière complète dont ils ont besoin. Par conséquent, ils continuent de tenir leurs propres systèmes locaux ou feuilles de calcul et doivent intégrer des données financières provenant de plusieurs systèmes. Ces « registres parallèles » leur offrent une image plus complète, précise et à jour de leurs opérations financières, qui leur est nécessaire pour prendre des décisions adéquates, faire des prévisions et élaborer des plans pour l'avenir. Même s'ils font en général confiance à l'information de base à l'égard des dépenses de caisse, les gestionnaires ont exprimé certaines inquiétudes, notamment en ce qui a trait à la lenteur avec laquelle les changements au niveau du personnel se reflètent dans leurs coûts salariaux, qui constituent habituellement leur plus gros poste de dépense. Si les gestionnaires n'utilisent pas ou ne critiquent pas les données qui se trouvent dans les systèmes ministériels, la qualité de ces données pourrait en souffrir.

2.3 Les ministères ont adopté, ou prévoient adopter, un certain nombre de pratiques d'assurance de la qualité des données financières, mais ces pratiques varient d'un ministère à l'autre et au sein des ministères. De plus, il n'existe pas de processus structuré permettant de compiler et de faire connaître les meilleures pratiques utilisées par les ministères pour assurer la qualité de ces données financières, que ce soit au sein des ministères ou entre eux.

2.4 Le Secrétariat de Conseil du Trésor fournit peu de directives sur la qualité des données financières et commence seulement à élaborer le Cadre de la gestion de l'information. Il faut plus de directives pour garantir que les données financières des ministères sont préparées selon des normes constamment élevées, principalement pour leur utilisation par les ministères eux-mêmes, mais aussi pour une reddition de comptes de grande qualité à l'échelle du gouvernement. Nous avons pris connaissance de certains plans à cet égard.

2.5 Les évaluations des contrôles internes des nouveaux systèmes financiers, effectuées par le Bureau dans certains gros ministères choisis, ont révélé des lacunes touchant par exemple la gestion des droits d'accès. Les ministères s'efforcent de combler ces lacunes, mais nous continuons de les inciter à agir plus rapidement. Les gestionnaires doivent être sensibilisés à l'importance des divers types de contrôle et à la façon de les appliquer pour aider à garantir l'obtention de données financières de grande qualité.

Contexte et autres observations

2.6 Le gouvernement met en œuvre l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et l'initiative intitulée Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Pour y arriver, il a besoin d'une information de bonne qualité sur le coût entier des programmes gouvernementaux. Cependant, les ministères ne font pas pleinement usage de l'information sur les coûts des activités ou des programmes, notamment tous les frais indirects des services intégrés. Les systèmes, politiques et pratiques utilisés pour recueillir et communiquer l'information sur les coûts entiers doivent être améliorés.

2.7 Le contexte actuel au gouvernement encourage les gestionnaires à mettre l'accent sur leur « solde disponible », c'est-à-dire le montant de leur budget initial qu'ils peuvent encore dépenser. Aux yeux des gestionnaires, l'information sur les coûts entiers a par conséquent moins d'importance que l'information sur les dépenses de caisse et ils ne mettent pas l'accent sur l'information concernant les coûts entiers ni sur sa qualité. La qualité des données est habituellement définie en fonction de l'adaptation de ces données à leur emploi (leur utilité). La meilleure façon de garantir l'obtention d'information de grande qualité est d'encourager son utilisation dans la gestion quotidienne. Mais on ne le fait pas. Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'information financière sur les coûts des programmes et encourager les gestionnaires à se servir de cette information.

2.8 La qualité des données financières sommaires soumises par les ministères au receveur général s'est améliorée au cours de l'année dernière, même si l'on trouve encore quelques erreurs. Le service d'assurance de la qualité du receveur général travaille avec les ministères pour les aider à déceler les erreurs et à les corriger. Cependant, sans information sur la nature des opérations détaillées qui sous-tendent les données sommaires, le receveur général peut déceler seulement certaines erreurs de codage évidentes. De plus, le receveur général se trouve à la fin de la chaîne d'information; les erreurs constatées à cette étape révèlent l'absence de pratiques d'assurance de la qualité plus près de la source (la saisie des données), là où la prévention et la correction sont beaucoup plus rentables.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor et du receveur général. Ils sont d'accord avec la recommandation formulée au paragraphe 2.39 et ils décrivent les travaux en cours ou prévus sur la qualité des données financières.

Réaction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de Transports Canada, de Développement des ressources humaines Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils sont d'accord avec les recommandations et ils indiquent les mesures en cours ou prévues pour améliorer la qualité des données financières.

La Gendarmerie royale du Canada indique qu'elle est d'accord avec les observations du chapitre. Elle collaborera avec le Bureau du vérificateur général pour apporter les améliorations nécessaires.

Introduction

Évolution du contexte de gestion financière du gouvernement

2.9 Le fait d'avoir accès à de l'information fiable et de l'utiliser de façon adéquate est un aspect fondamental du processus décisionnel de gestion ainsi que de la communication de l'information au Parlement et au public. Qu'il s'agisse d'information concernant les ressources financières, les ressources humaines, les activités ou d'autres questions liées au rendement, la qualité des données influe sur la valeur de l'information et, en bout de ligne, sur son utilisation. La qualité des données est par conséquent un facteur essentiel à la mise en œuvre réussie de tous les systèmes d'information.

2.10 Dans le cadre de la Stratégie d'information financière, le gouvernement a récemment implanté de nouveaux systèmes d'information financière dans tous les ministères et organismes. En 2001-2002, il a fait d'autres progrès en adoptant la comptabilité d'exercice dans les ministères. Dans ce nouvel environnement financier, les gestionnaires auront accès à de nouvelles formes d'information financière traitées par les nouveaux systèmes, et on s'attend à ce qu'ils s'en servent.

2.11 La Stratégie d'information financière est un élément clé de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement. L'essai pilote de l'initiative est terminé depuis peu et celle-ci a commencé à être mise en place dans l'ensemble du gouvernement. Une fonction de contrôleur moderne vise à fournir aux gestionnaires de l'information financière et non financière sur le rendement, une méthode rigoureuse de gestion des risques, des systèmes de contrôle adéquats, ainsi qu'un ensemble de valeurs et un code d'éthique communs. La politique du Conseil du Trésor sur la responsabilité qu'ont les ministères de surveiller la fonction de contrôleur prévoit qu'ils doivent examiner régulièrement la reddition de comptes en matière de gestion financière. Ces examens visent à garantir que les gestionnaires prennent des décisions fondées sur de l'information actuelle, pertinente et fiable.

2.12 En octobre 2000 et en avril 2002, nous avons fait rapport sur la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement. Dans le rapport de 2000, nous avons indiqué que les gestionnaires de programme avaient exprimé des doutes au sujet du caractère actuel et exact des données financières des systèmes ministériels. Cette crainte incite de nombreux gestionnaires à tenir des livres et des registres séparés ou supplémentaires (appelés communément « registres parallèles »). Dans le rapport de 2002 sur les stratégies de la fonction de contrôleur, nous avons indiqué que de nombreux gestionnaires n'étaient pas encore au courant de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, ni de son rôle dans leur gestion courante.

2.13 La Stratégie d'information financière et la fonction moderne de contrôleur sont des conditions préalables à la mise en place d'une initiative plus vaste, Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Dans le cadre de cette initiative, les ministères doivent informer le Parlement et les Canadiens

des résultats qu'ils obtiennent avec les ressources importantes qui sont mises à leur disposition. Des initiatives plus récentes, le gouvernement en direct et le cybergouvernement, ajoutent une nouvelle dimension à ces exigences car elles peuvent éventuellement élargir l'accès du public à l'information. Ces nouvelles initiatives ont en commun le fait qu'elles exigent toutes de l'information de gestion de grande qualité, complète, exacte, pertinente et actuelle.

2.14 Quand ils prennent des décisions en se servant de cette nouvelle information financière, les gestionnaires doivent avoir accès au type d'information dont ils ont besoin et doivent être certains que cette information est actuelle et de grande qualité. Sinon, ils y porteront peu d'attention.

2.15 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, les investissements dans les nouveaux systèmes financiers de la Stratégie d'information financière ont atteint plus de 600 millions de dollars. Cela n'inclut pas les coûts engagés avant 1995 ni les coûts de maintenance et de mise à niveau, susceptibles d'être importants, qui seront engagés au cours de la durée de vie des systèmes. De plus, dans notre chapitre de décembre 2001 sur la Stratégie d'information financière, nous avons indiqué que comme le Secrétariat n'a pas établi de cadre pour compiler les coûts au début du projet, nous n'avons pu tirer de conclusion sur l'exactitude de ce chiffre.

L'information est importante pour le gouvernement

2.16 Le gouvernement produit de l'information. Comme la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor l'a déclaré dans le préambule du *Cadre de la gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada*, « Tous les services qu'il offre aux citoyens, aux entreprises et aux clients internes ont trait à de l'information d'une façon ou d'une autre. La diffusion de l'information constitue souvent le service en soi [...] Fondamentalement, la plupart des activités du gouvernement ont trait à la gestion de l'information. »

2.17 L'information financière joue un grand rôle dans les activités du gouvernement. En 2001-2002, le gouvernement du Canada a reçu plus de 170 milliards de dollars en recettes et a dépensé plus de 160 milliards de dollars. Il est important pour les décideurs du gouvernement, le Parlement et les Canadiens de savoir d'où vient cet argent et où il va. L'information financière publiée dans les Comptes publics du Canada fournit aux lecteurs un tableau général des finances du gouvernement, et indique notamment si les ministères ont respecté les autorisations de dépenses données par le Parlement. Les parlementaires et le public s'intéressent aussi au coût des programmes gouvernementaux, en particulier lorsqu'il doit y avoir recouvrement des coûts ou que des droits doivent être établis. Dans les quatre piliers de la fonction moderne de contrôleur, décrits dans l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, le Secrétariat du Conseil du Trésor indique que les gestionnaires doivent aussi savoir ce qu'il peut en coûter pour produire un résultat parce qu'il existe différents moyens de le produire, et dans chaque cas, à un coût différent. Le fait de pouvoir établir un

lien entre les ressources et les résultats permet de faire des choix mieux éclairés.

2.18 Les ministères ont besoin d'une information de grande qualité pour utiliser efficacement tous leurs fonds, comme l'indiquent les exemples suivants :

- En plus de son rôle comme force de police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada fournit à contrat des services de police dans la plupart des provinces et de nombreuses municipalités. Elle a besoin d'une information de grande qualité sur le coût des services qu'elle offre à ses clients, de façon à appuyer le recouvrement de ces coûts tel qu'il est stipulé dans les contrats.
- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international offre des services outre-mer au nom d'autres ministères fédéraux et doit connaître le coût de ces services administratifs afin que les ministères en question puissent payer leur part de ces coûts.
- La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada offre aux ministères des services d'acquisition et d'aménagement des locaux. Même si ces services sont fournis gratuitement à la plupart des ministères, ceux-ci sont néanmoins informés de leur coût annuel pour qu'ils aient une meilleure compréhension du coût entier des programmes ministériels.
- Transports Canada a pour obligation de saisir et de communiquer le coût entier de la part que le Ministère assume dans les efforts déployés par le gouvernement pour mettre en place de nouvelles mesures de sécurité.
- Le comité de gestion supérieure dirigé par le sous-ministre de Développement des ressources humaines Canada doit posséder de l'information exacte sur les coûts pour établir des comparaisons entre les divers programmes de prestations. Il pourra alors cerner les économies possibles, les pratiques exemplaires et les leçons tirées, et les partager, de façon à optimiser les coûts pour les Canadiens.

L'utilisation de nouveaux modes de prestation des services, l'impartition et la création d'organismes constituent des raisons supplémentaires justifiant le besoin de connaître l'ensemble des coûts et de posséder de l'information de bonne qualité sur les actifs et les passifs gérés par les ministères.

Qu'entend-on par qualité des données?

2.19 Il existe de nombreuses façons de définir la qualité des données (voir la pièce 2.1). Le dénominateur commun de ces définitions est que la qualité des données dépend de l'utilité des données, c'est-à-dire « l'adaptation à leur emploi ».

2.20 En plus des définitions de la qualité des données, il existe des modèles de maturité des données et de l'information qui peuvent aider une organisation à évaluer le niveau de la gestion de la qualité des données. Mentionnons par exemple la grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information (voir la pièce 2.2). Le but est d'arriver au point où la qualité de

Pièce 2.1 Définitions de la qualité des données

Voici quelques concepts et notions de la qualité des données, extraits de sources canadiennes et internationales :

Statistique Canada définit la qualité de l'information de ses produits statistiques en fonction de leur « adaptation à leur emploi » par les clients. Les six dimensions de la qualité des données sont la pertinence, l'exactitude, l'actualité, l'accessibilité, l'intelligibilité et la cohérence.

Cadre d'assurance de la qualité des données, Statistique Canada, 2002

La qualité des données englobe l'exactitude, l'intégralité, l'actualité, la pertinence et l'intelligibilité des données en fonction de leur « adaptation à leur emploi ».

Le cycle de « l'adaptation à leur emploi » est décrit en déterminant si l'ensemble de données contient les éléments de données nécessaires pour répondre à la question posée et si les données sont suffisamment pertinentes, exactes, intégrales et actuelles en fonction de l'utilisation prévue.

Using Information in Government, Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY), Albany, 2000

La qualité des données est la mesure de l'intégralité, de la validité, de l'uniformité, de l'actualité et de l'exactitude, qui rendent les données appropriées à leur emploi.

Data Warehouse Quality, DM Review Archived Articles, janvier 1996

La qualité des données ne peut être évaluée que dans le contexte d'une utilisation ou d'un ensemble d'utilisations.

Data Quality Problems in Army Logistics, ministère de la Défense des États-Unis, 1996

Les principales caractéristiques de la qualité des données sont l'exactitude, l'uniformité, l'intégralité, l'ampleur, la profondeur, la précision, le délai d'attente, la rareté, la redondance et l'intégrité.

Ascending the Information Maturity Model: Part 1-Data Quality, Meta Group, mars 2002

l'information constitue un aspect essentiel de l'organisation et où l'amélioration de cette qualité est une activité courante et permanente. Les Archives nationales du Canada ont elles aussi établi un outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information, que les ministères peuvent utiliser comme référence pour évaluer leurs pratiques de gestion de l'information, et notamment la qualité de l'information.

Objet de la vérification

2.21 Nous avons effectué la vérification dans le contexte des travaux que nous avons réalisés auparavant sur la qualité — par exemple, sur la qualité de l'information à Statistique Canada (chapitre 3, Rapport d'avril 1999), les rapports ministériels sur le rendement (chapitre 6, Rapport d'avril 2002), la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière (chapitre 1, Rapport de décembre 2001) et la qualité des statistiques sur la santé (chapitre 6, Rapport de décembre 2002).

Pièce 2.2 Grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information

Catégories de mesure	Première étape : Incertitude (ponctuelle)	Deuxième étape : Sensibilisation (peut être répétée)	Troisième étape : Révélation (définie)	Quatrième étape : Sagesse (gérée)	Cinquième étape : Certitude (optimisée)
Compréhension et attitude de la direction	La qualité de l'information n'est pas considérée comme un outil de gestion. La direction tend à rendre l'administration des données ou l'organisation des systèmes d'information responsable des problèmes de qualité de l'information ou vice versa.	La direction reconnaît que la gestion de la qualité de l'information peut être avantageuse mais n'est pas prête à investir du temps ou de l'argent à ce chapitre.	En mettant en œuvre un programme d'amélioration de la qualité de l'information, la direction apprend davantage sur la gestion de la qualité; elle est davantage prête à l'appuyer.	La direction participe. Elle comprend les principes de la gestion de la qualité de l'information et reconnaît son rôle permanent.	La gestion de la qualité de l'information est considérée comme partie intégrante du système de l'organisation.
Statut de l'organisation responsable de la qualité de l'information	La qualité des données est une fonction cachée des services d'élaboration des applications. L'organisation ne s'occupe probablement pas de la vérification des données. L'accent est mis sur la correction des données erronées.	La qualité des données devient un aspect plus important, mais l'accent est toujours mis sur la correction des données erronées.	Toutes les évaluations sont intégrées et les gestionnaires participent à la mise au point des applications.	Le gestionnaire de la qualité de l'information rend compte à un dirigeant principal de l'information; les rapports et les mesures préventives sont efficaces. L'organisation a des liens avec les secteurs opérationnels.	Le gestionnaire de la qualité de l'information fait partie intégrante de l'équipe de gestion. La prévention est le but principal. La qualité de l'information est une considération clé dans toutes les activités.
Traitement des problèmes de qualité de l'information	On s'attaque aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se produisent. En général, on ne les règle pas car ils sont mal définis. Les conflits sont chose commune.	Des équipes sont créées pour s'attaquer aux problèmes les plus graves. On ne leur demande pas de trouver des solutions à long terme.	On communique les mesures correctives. Les problèmes sont traités ouvertement et réglés de façon ordonnée.	Les problèmes sont décelés dès le début de la mise au point des applications. Toutes les fonctions sont ouvertes aux suggestions et à l'amélioration.	À part les cas les plus rares, on prévient les problèmes de qualité de l'information.
Coût de la qualité de l'information en proportion des recettes	Communiqué : inconnu Réel : 20 p. 100	Communiqué : 5 p. 100 Réel : 18 p. 100	Communiqué : 10 p. 100 Réel : 15 p. 100	Communiqué : 8 p. 100 Réel : 10 p. 100	Communiqué : 5 p. 100 Réel : 5 p. 100

Pièce 2.2 Grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information

Catégories de mesure	Première étape : Incertitude (ponctuelle)	Deuxième étape : Sensibilisation (peut être répétée)	Troisième étape : Révélation (définie)	Quatrième étape : Sagesse (gérée)	Cinquième étape : Certitude (optimisée)
Compréhension et attitude de la direction	La qualité de l'information n'est pas considérée comme un outil de gestion. La direction tend à rendre l'administration des données ou l'organisation des systèmes d'information responsable des problèmes de qualité de l'information ou vice versa.	La direction reconnaît que la gestion de la qualité de l'information peut être avantageuse mais n'est pas prête à investir du temps ou de l'argent à ce chapitre.	En mettant en œuvre un programme d'amélioration de la qualité de l'information, la direction apprend davantage sur la gestion de la qualité; elle est davantage prête à l'appuyer.	La direction participe. Elle comprend les principes de la gestion de la qualité de l'information et reconnaît son rôle permanent.	La gestion de la qualité de l'information est considérée comme partie intégrante du système de l'organisation.
Statut de l'organisation responsable de la qualité de l'information	La qualité des données est une fonction cachée des services d'élaboration des applications. L'organisation ne s'occupe probablement pas de la vérification des données. L'accent est mis sur la correction des données erronées.	La qualité des données devient un aspect plus important, mais l'accent est toujours mis sur la correction des données erronées.	Toutes les évaluations sont intégrées et les gestionnaires participent à la mise au point des applications.	Le gestionnaire de la qualité de l'information rend compte à un dirigeant principal de l'information; les rapports et les mesures préventives sont efficaces. L'organisation a des liens avec les secteurs opérationnels.	Le gestionnaire de la qualité de l'information fait partie intégrante de l'équipe de gestion. La prévention est le but principal. La qualité de l'information est une considération clé dans toutes les activités.
Traitement des problèmes de qualité de l'information	On s'attaque aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se produisent. En général, on ne les règle pas car ils sont mal définis. Les conflits sont chose commune.	Des équipes sont créées pour s'attaquer aux problèmes les plus graves. On ne leur demande pas de trouver des solutions à long terme.	On communique les mesures correctives. Les problèmes sont traités ouvertement et réglés de façon ordonnée.	Les problèmes sont décelés dès le début de la mise au point des applications. Toutes les fonctions sont ouvertes aux suggestions et à l'amélioration.	À part les cas les plus rares, on prévient les problèmes de qualité de l'information.
Coût de la qualité de l'information en proportion des recettes	Communiqué : inconnu Réel : 20 p. 100	Communiqué : 5 p. 100 Réel : 18 p. 100	Communiqué : 10 p. 100 Réel : 15 p. 100	Communiqué : 8 p. 100 Réel : 10 p. 100	Communiqué : 5 p. 100 Réel : 5 p. 100

Pièce 2.2 Grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information (suite)

Catégories de mesure	Première étape : Incertitude (ponctuelle)	Deuxième étape : Sensibilisation (peut être répétée)	Troisième étape : Révélation (définie)	Quatrième étape : Sagesse (gérée)	Cinquième étape : Certitude (optimisée)
Mesures d'amélioration de la qualité de l'information	Aucune activité n'est organisée. On ne comprend pas l'importance de telles activités.	On tente des efforts à court terme évidents de « motivation ».	La direction met en œuvre un programme en 14 points. Elle comprend très bien chaque étape et la met à exécution.	Un programme en 14 points est poursuivi et les avantages commencent à être optimisés.	L'amélioration de la qualité de l'information est une activité courante et permanente.
Résumé de la situation de l'organisation quant à la qualité de l'information	« Nous ne savons pas pourquoi la qualité de l'information pose problème. »	« Faut-il nécessairement toujours avoir des problèmes de qualité de l'information? »	« Grâce à l'engagement de la direction et aux efforts d'amélioration de la qualité de l'information, nous cernons les problèmes et les réglons. »	« La prévention des problèmes de qualité de l'information est une activité courante de notre organisation. »	« Nous savons pourquoi nous n'avons pas de problèmes liés à la qualité de l'information. »

Source : Adapté de la grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information, de Philip Crosby (reproduction autorisée par Larry English, auteur de « Improving Data Warehouse and Business Information Quality »)

2.22 La présente vérification avait pour objet d'évaluer les systèmes, les politiques et les pratiques du gouvernement en matière de gestion de la qualité de l'information financière. Elle comportait deux volets. Le premier volet consistait à déterminer si les ministères ont mis en place des politiques, des pratiques et des systèmes financiers pour offrir aux gestionnaires de l'information financière adéquate et fiable. Le second volet consistait à déterminer si les organismes centraux ont mis en place des systèmes, des politiques et des pratiques visant à fournir une orientation générale et des directives aux ministères et à gérer la qualité générale de l'information financière du gouvernement.

2.23 Notre vérification a porté sur les organismes fédéraux suivants :

- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et surtout la Direction générale des services immobiliers;
- la Gendarmerie royale du Canada;
- Transports Canada.

2.24 Nous rendons aussi compte des résultats de nos évaluations des contrôles de huit ministères, effectuées dans le cadre de notre nouvelle stratégie de vérification des comptes publics du Canada. Cette stratégie s'appuiera sur les contrôles des systèmes financiers. La section « À propos de la vérification », à la fin du chapitre, présente de l'information supplémentaire.

Pièce 2.2 Grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information (suite)

Catégories de mesure	Première étape : Incertitude (ponctuelle)	Deuxième étape : Sensibilisation (peut être répétée)	Troisième étape : Révélation (définie)	Quatrième étape : Sagesse (gérée)	Cinquième étape : Certitude (optimisée)
Mesures d'amélioration de la qualité de l'information	Aucune activité n'est organisée. On ne comprend pas l'importance de telles activités.	On tente des efforts à court terme évidents de « motivation ».	La direction met en œuvre un programme en 14 points. Elle comprend très bien chaque étape et la met à exécution.	Un programme en 14 points est poursuivi et les avantages commencent à être optimisés.	L'amélioration de la qualité de l'information est une activité courante et permanente.
Résumé de la situation de l'organisation quant à la qualité de l'information	« Nous ne savons pas pourquoi la qualité de l'information pose problème. »	« Faut-il nécessairement toujours avoir des problèmes de qualité de l'information? »	« Grâce à l'engagement de la direction et aux efforts d'amélioration de la qualité de l'information, nous cernons les problèmes et les réglons. »	« La prévention des problèmes de qualité de l'information est une activité courante de notre organisation. »	« Nous savons pourquoi nous n'avons pas de problèmes liés à la qualité de l'information. »

Source : Adapté de la grille de maturité de la gestion de la qualité de l'information, de Philip Crosby (reproduction autorisée par Larry English, auteur de « Improving Data Warehouse and Business Information Quality »)

2.22 La présente vérification avait pour objet d'évaluer les systèmes, les politiques et les pratiques du gouvernement en matière de gestion de la qualité de l'information financière. Elle comportait deux volets. Le premier volet consistait à déterminer si les ministères ont mis en place des politiques, des pratiques et des systèmes financiers pour offrir aux gestionnaires de l'information financière adéquate et fiable. Le second volet consistait à déterminer si les organismes centraux ont mis en place des systèmes, des politiques et des pratiques visant à fournir une orientation générale et des directives aux ministères et à gérer la qualité générale de l'information financière du gouvernement.

2.23 Notre vérification a porté sur les organismes fédéraux suivants :

- le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Développement des ressources humaines Canada;
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et surtout la Direction générale des services immobiliers;
- la Gendarmerie royale du Canada;
- Transports Canada.

2.24 Nous rendons aussi compte des résultats de nos évaluations des contrôles de huit ministères, effectuées dans le cadre de notre nouvelle stratégie de vérification des comptes publics du Canada. Cette stratégie s'appuiera sur les contrôles des systèmes financiers. La section « À propos de la vérification », à la fin du chapitre, présente de l'information supplémentaire.

Observations et recommandations

Des politiques, des directives et des pratiques énoncées clairement

Il y a peu de directives centrales pour assurer la qualité des données financières

2.25 Selon la Stratégie d'information financière, le gouvernement a adopté un modèle de comptabilité décentralisé selon lequel les ministères ont la responsabilité de tenir l'information financière détaillée et de n'envoyer au receveur général que les données sommaires nécessaires à la préparation des comptes publics du Canada. Étant donné l'importance des données ministérielles pour la prise de décision à l'échelle gouvernementale et la préparation des états financiers sommaires du gouvernement, nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait fourni aux ministères un large éventail de directives et de pratiques exemplaires sur la qualité des données. Cela aiderait à garantir que les données ministérielles sont toujours préparées selon des normes élevées tant pour les besoins internes du ministère que pour ceux des rapports à l'échelle gouvernementale. Nous nous attendions aussi à ce que le receveur général ait mis en place un processus d'assurance de la qualité des données.

2.26 Les contrôles internes, la vérification, les directives et les pratiques exemplaires, qui font tous partie de la gestion moderne, ont un rôle important à jouer pour assurer la qualité des données. Nous avons constaté que d'autres pays (par exemple, les États-Unis et le Royaume-Uni) donnent des directives centrales aux ministères (soit directement par les organismes centraux, soit par les bureaux nationaux de vérification de concert avec les organismes centraux) pour aider à assurer l'utilisation continue de normes élevées sur la qualité des données au sein du gouvernement et de pratiques en ce sens (voir la pièce 2.3).

Pièce 2.3 Directives sur la qualité des données dans d'autres pays

Royaume-Uni

Dans son rapport de 2000 intitulé *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, le National Audit Office du Royaume-Uni donne aux organismes d'exécution des directives sur 12 étapes à suivre pour communiquer de l'information plus rigoureuse, dont 6 ont trait à la qualité des données.

États-Unis

Le General Accounting Office des États-Unis a produit en 1994 un rapport (GAO/AIMD-94-115) qui décrit certaines pratiques fondamentales liées à la gestion de l'information stratégique. Ces pratiques comprennent la nécessité de fournir aux bonnes personnes, au bon moment, de l'information de qualité pour étayer les décisions clés.

En 2001, l'Office of Management and Budget des États-Unis a diffusé à l'échelle gouvernementale le document intitulé *Guidelines for Ensuring and Maximizing the Quality, Objectivity, Utility, and Integrity of Information Disseminated by Federal Agencies*.

2.27 Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni peu de directives sur la qualité des données financières. En mai 2002, le Secrétariat a diffusé aux agents financiers supérieurs un bulletin d'information expliquant aux ministères que la qualité de l'information financière est importante et leur rappelant la nécessité d'avoir des contrôles internes efficaces et une surveillance adéquate par les services de vérification interne. Selon ses fonctionnaires, le Secrétariat a aussi reconnu l'importance de la qualité des données financières, dans le cadre d'un certain nombre d'exposés à la collectivité financière, notamment les agents financiers supérieurs à plein temps. En outre, le manuel de comptabilité de la Stratégie d'information financière aide les ministères à déterminer le traitement comptable approprié dans un certain nombre de situations.

2.28 La Direction du dirigeant principal de l'information, du Secrétariat du Conseil du Trésor, a créé à l'automne 2000 la Division de la gestion de l'information, qui a pour but d'améliorer la gestion de l'information au sein du gouvernement à l'ère numérique. La Division a entrepris récemment d'établir un *Cadre de la gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada*, qui vise à promouvoir une méthode de gestion de l'information fondée sur le cycle de vie. Un aspect de ce cadre touche la qualité des données. L'élaboration du Cadre en est toujours aux premières étapes, et la section sur la qualité des données et les directives n'ont pas encore été élaborées.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déployé des efforts pour aider les ministères à améliorer la qualité des données financières

2.29 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment adopté certaines mesures qui pourraient aider les ministères à produire des données financières de grande qualité. Ces mesures comprennent l'approbation de la balance de vérification ministérielle par l'agent financier supérieur à temps plein ou l'agent comptable qu'il a désigné, ainsi que l'examen des données ministérielles avant la fin de l'exercice.

2.30 Le Secrétariat établit aussi un cadre de contrôle général pour aider les ministères à mettre au point des systèmes de contrôle. Lorsqu'il sera terminé, le cadre pourra s'avérer un outil utile pour surveiller les efforts déployés par les ministères au chapitre de l'élaboration et de la mise en œuvre des contrôles.

2.31 Le Secrétariat examine les états financiers ministériels et renvoie des commentaires aux ministères. Il a aussi créé un groupe de travail pour discuter des questions de présentation de l'information dans les états financiers. La publication des états financiers ministériels aiderait à promouvoir la qualité des données financières au sein des ministères en raison de la visibilité des états financiers pour le public. Cependant, rien n'a encore été fait à ce chapitre. Comme nous l'avons indiqué dans nos observations sur les états financiers du gouvernement du Canada et dans nos chapitres sur la Stratégie d'information financière, le modèle actuel d'états financiers ministériels ne comprend pas certains coûts et passifs importants, notamment les passifs comptabilisés centralement par le Secrétariat du Conseil du Trésor et les services fournis sans frais par d'autres ministères. Comme nous l'avons

répété dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, nous pensons que sans cette information, les états financiers ministériels ne fournissent pas de l'information complète sur les coûts des programmes ni sur la situation financière des ministères. Le Secrétariat a mentionné que les états financiers ministériels ne seraient pas publiés avant qu'ils ne présentent de l'information complète.

Le receveur général a mis en place des pratiques d'assurance de la qualité

2.32 Le receveur général a créé en 2001 un service d'assurance de la qualité pour surveiller la qualité des données ministérielles sommaires saisies dans le Système central de gestion des rapports financiers (SCGRF). Chaque mois, les ministères transmettent au système central de l'information sommaire pour chaque combinaison de code à l'échelle gouvernementale. Cela représente plus de 70 000 enregistrements par mois. À l'exception des tests de contrôle des soldes de compte, le SCGRF ne comporte pas de processus de vérification des erreurs. Pour mener à bien son travail, le service d'assurance de la qualité du receveur général a mis au point plus de 60 rapports d'assurance de la qualité. Ces rapports comprennent les résultats des tests effectués pour déceler les combinaisons inadéquates de codes ou les zéros saisis par erreur à la place d'un code d'activité. Le receveur général transmet aux ministères une copie des rapports d'assurance de la qualité et en discute avec eux régulièrement.

2.33 Les données statistiques tenues par le receveur général montrent que la qualité des données sommaires du SCGRF s'est améliorée. Le nombre total d'erreurs signalé en octobre 2002 était de 639, soit environ un pour cent des enregistrements mensuels totaux, par rapport à 1 358 erreurs décelées en avril 2002 et à 2 285 en octobre 2001. Les principales erreurs étaient l'entrée de zéros au lieu de codes d'activité et l'entrée de codes invalides pour des opérations internes du gouvernement; ces erreurs représentaient ensemble plus du tiers des erreurs.

2.34 Le processus d'assurance de la qualité du receveur général peut déceler seulement certaines erreurs de codage évidentes. Sans information sur la nature des opérations détaillées qui sous-tendent les données sommaires, le receveur général ne peut certifier l'exactitude des codes saisis. Seuls les ministères possèdent l'information nécessaire. En outre, le SCGRF représente la fin de la chaîne d'information, qui commence par la saisie des données dans les ministères. Le repérage des erreurs au niveau du receveur général révèle l'absence de pratiques d'assurance de la qualité plus près de la source, là où la prévention et la correction sont beaucoup plus rentables. C'est donc aux ministères de veiller à ce que les données soient complètes et exactes, et de faire particulièrement attention à ce qu'il n'y ait pas d'erreurs de codage évidentes avant de transmettre leurs données sommaires au SCGRF pour qu'elles soient incluses dans les comptes du Canada. La présence d'erreurs réduit l'utilité de l'information à l'échelle gouvernementale.

2.35 Le Bureau du vérificateur général effectue aussi une vérification annuelle des états financiers sommaires du gouvernement du Canada qui sont publiés dans les *Comptes publics du Canada*. Dans les Observations de la

vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada et dans notre chapitre de décembre 2002 sur la gestion et le contrôle financiers, nous avons fait des commentaires sur les questions et les problèmes constatés au cours de la vérification de 2001-2002. Nous avons trouvé notamment des comptes de contrôle et d'attente non rapprochés en temps voulu, des erreurs dans l'information présentée pour la préparation des comptes publics; des opérations interministérielles non rapprochées, ainsi que des corrections apportées à l'information financière ministérielle au cours de la vérification, y compris plusieurs corrections importantes apportées à des soldes de comptes à la fin de la vérification. Cependant, même si ces questions ont été réglées à l'échelle du gouvernement pour nous permettre de donner une opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement du Canada de 2001-2002, il se peut qu'elles n'aient pas été réglées à l'échelle des ministères, ce qui réduit l'utilité de l'information pour les gestionnaires. Il importe aussi de tenir compte du fait que nos vérifications des états financiers sommaires sont effectuées selon un **seuil d'importance relative** de vérification pour l'ensemble du gouvernement. Le seuil d'importance relative aux fins de la gestion est beaucoup plus faible, car les gestionnaires ont besoin d'information détaillée de grande qualité pour être en mesure de prendre des décisions au niveau d'un programme ou du ministère. (On trouve plus d'information à ce sujet dans les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada, publiées dans les *Comptes publics du Canada*.)

Seuil d'importance relative — Niveau d'erreurs dans les états financiers au-delà duquel le jugement du lecteur qui se fonderait sur ces états serait affecté.

La saisie et la communication de l'information sur le coût entier des activités présentent des difficultés

2.36 Les systèmes financiers doivent être conçus de manière à permettre aux gestionnaires de se servir des données de plusieurs façons — comptable, autorisations et coûts entiers. Quand on parle de la qualité de l'information financière, il faut tenir compte de toutes ces utilisations. Pour ce qui est des coûts entiers, nous avons constaté que les structures de code des ministères permettent généralement de comptabiliser les coûts des activités, mais qu'il faut trouver un moyen de répartir les coûts des activités internes pour déterminer les coûts entiers des services qu'un ministère offre aux Canadiens. Il existe plusieurs méthodes d'établissement des coûts qui permettent de donner aux gestionnaires de l'information sur le coût entier de leurs programmes, y compris le coût des frais indirects des activités qui appuient les programmes. Nous avons constaté que les méthodes d'établissement des coûts ne sont ni normalisées ni largement utilisées dans les ministères. Certains d'entre eux se penchent toutefois sur des méthodes particulières; ainsi, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international envisagent d'introduire une comptabilité par activité.

2.37 Les ministères se servent d'une structure pour coder leurs activités afin de fournir de l'information aux organismes centraux pour la préparation des rapports à l'échelle gouvernementale. Les ministères et organismes identifient leurs secteurs d'activités, qui sont appelés codes d'activités à l'échelle gouvernementale dans le plan comptable. Ces secteurs d'activités constituent

la base du financement et des rapports. Il est généralement admis que les secteurs d'activités devraient représenter les services externes fournis aux Canadiens. Cependant, notre examen du plan comptable à l'échelle gouvernementale a montré que près de 90 p. 100 des 44 entités qui ont plus d'un secteur d'activités ont aussi des secteurs d'activités administratifs distincts. Comme les coûts de ces secteurs d'activités ne sont pas imputés aux secteurs d'activités qui servent à répondre aux besoins des Canadiens et d'autres clients, le coût entier des activités ministérielles est présenté au Parlement et au secteur public d'une façon qui n'est ni facile à comprendre ni facile à utiliser. Des annexes étayant l'information pourraient montrer la façon dont les coûts entiers sont calculés, y compris l'identification des frais généraux.

2.38 Un aspect important de l'initiative du gouvernement intitulée Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes est que « les ministères et organismes doivent fournir l'information nécessaire sur les coûts et les résultats des programmes pour prendre des décisions éclairées. Ils doivent intégrer l'information financière et non financière sur le rendement pour permettre des analyses de coûts en fonction des résultats réels ou attendus ». L'une des premières étapes pour obtenir de l'information de grande qualité sur les coûts pour les programmes est d'établir des politiques, systèmes et pratiques pour saisir cette information. En outre, une orientation centrale s'avère nécessaire pour assurer une mise en œuvre cohérente dans les différents ministères.

2.39 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général devraient fournir aux ministères des lignes directrices sur la qualité des données financières et surveiller leur mise en œuvre dans les ministères. Dans le cadre de cette surveillance, ils devraient déterminer les pratiques exemplaires et les faire connaître afin d'assurer la qualité des données financières.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor et du receveur général. Tel qu'indiqué dans le chapitre, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général ont déjà fourni des lignes directrices sur la qualité des données. Le receveur général a fourni une orientation en diffusant le Guide du receveur général et en présentant des communications et des explications concernant les rapports sur les exceptions du Système central de gestion des rapports financiers. La Direction du dirigeant principal de l'information et la Direction de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor ont élaboré et fait la promotion du développement de divers types de produits et des pratiques exemplaires liés à la qualité des données et dont quelques-uns sont mentionnés dans le chapitre. Le site Web suivant du Secrétariat au sujet des pratiques de modernisation de la fonction de contrôleur en est un exemple : http://www.tbs-sct.gc.ca/cmo_mfc/practices_f.asp.

Le Secrétariat continuera de coordonner les efforts internes et travaillera avec d'autres organismes, tels que le receveur général et le Bureau du vérificateur général afin d'élaborer et de communiquer des renseignements sur la qualité des données. Plus précisément, le Secrétariat a créé un Groupe

de travail sur la qualité des données qui encouragera les ministères à partager des pratiques exemplaires. Ce groupe de travail comprend des participants venant de divers ministères, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du receveur général et du Bureau du vérificateur général et qui se sont réunis pour la première fois au mois de février 2003. La qualité des données financières sera aussi examinée au cours des réunions du Groupe de travail interministériel sur les états financiers, présidé par le Secrétariat. De plus, un Groupe de travail interministériel a été créé afin de guider l'élaboration d'un cadre de contrôle générique, axé sur les contrôles financiers, et que tous les ministères seront en mesure d'adapter selon leurs besoins particuliers.

Les pratiques d'assurance de la qualité au sein des ministères varient

2.40 Aucun des ministères que nous avons visités n'avait en place de plan complet d'assurance de la qualité des données financières. Toutefois, ils ont adopté un certain nombre de pratiques d'assurance de la qualité des données financières, ou prévoient le faire. Voici quelques-unes de ces pratiques :

- la vérification après paiement;
- l'approbation de l'information financière;
- l'amélioration de la qualité des données parmi les objectifs figurant dans les contrats de rendement des gestionnaires;
- la validation intégrée aux systèmes;
- le rapprochement des comptes des systèmes des ministères et des systèmes centraux du receveur général;
- l'épuration ponctuelle des données.

2.41 **Vérification après paiement.** La vérification après paiement est un processus suivant lequel les opérations, surtout les dépenses, sont examinées par le service des finances en vue de déceler les erreurs. L'étendue et le moment de l'examen sont généralement fondés sur le risque, les opérations à risque élevé étant souvent vérifiées au préalable avant le paiement. On prélève généralement un échantillon d'autres opérations pour les vérifier après le paiement. Les critères utilisés dans ces examens sont habituellement les suivants : Le paiement respecte-t-il les exigences de paiement? A-t-il été approuvé comme il se doit? A-t-il été fait au bon destinataire, et le montant est-il exact? Le code comptable (par exemple, la bonne utilisation du code d'activité) était généralement un critère secondaire, non essentiel. À notre avis toutefois, le codage comptable devrait être considéré comme un critère essentiel étant donné l'importance que revêt le codage dans la prestation d'une information financière de grande qualité. Les résultats du processus de vérification après paiement sont discutés avec les gestionnaires intéressés, les erreurs critiques sont corrigées, et une formation supplémentaire est donnée au besoin. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Développement des ressources humaines Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Transports Canada ont établi des processus de vérification après paiement. Cependant, ces pratiques varient d'un ministère à l'autre et, dans bien des

cas, au sein des ministères. La pièce 2.4 décrit le processus suivi par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

2.42 Pour tester la qualité des données financières des ministères, nous avons choisi un petit échantillon statistique de 25 à 30 opérations dans chacun des cinq ministères vérifiés. Les échantillons ont été tirés d'opérations traitées en juin et en juillet 2002. Le plan d'échantillonnage n'avait pas été conçu pour tester l'intégralité des données ni l'affectation des salaires, problème soulevé par les gestionnaires au cours de la vérification. Nous avons obtenu de la documentation justificative pour les opérations des échantillons et avons déterminé si le code ministériel et celui à l'échelle gouvernementale étaient adéquats, et si les montants étaient exacts et s'ils avaient été comptabilisés au moment voulu. Les résultats du test nous permettent de conclure que le taux global d'erreur était inférieur à 5 p. 100.

2.43 **Examen et approbation.** Les gestionnaires connaissent leurs opérations et sont par conséquent les mieux placés pour examiner les résultats financiers afin de déceler des éléments inhabituels. Dans quatre des cinq ministères qui ont fait l'objet de la vérification, on avait demandé aux gestionnaires d'approuver leurs dépenses effectuées jusqu'à ce moment-là et les dépenses prévues jusqu'à la fin de l'exercice. Cette pratique varie d'un ministère à l'autre; elle va de l'approbation mensuelle des principaux rapports à Transports Canada, à l'approbation régulière des prévisions à Développement des ressources humaines Canada, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et à la Gendarmerie royale du Canada.

Solde disponible — Montant restant de l'affectation initiale d'argent qu'un gestionnaire peut encore dépenser.

2.44 Le processus d'examen et d'approbation aide à garantir qu'un ministère ne dépense pas plus que son crédit, c'est-à-dire le montant de dépenses autorisé par le Parlement. Cet examen porte sur la prévision par le gestionnaire du « solde disponible ». Le gestionnaire est généralement appuyé par un agent financier, qui examine l'information et apporte les corrections et rajustements nécessaires avant que le gestionnaire examine et approuve la prévision.

2.45 Nous avons constaté que les gestionnaires des ministères surveillent de près leurs dépenses de caisse. Ils sont continuellement tenus de prévoir les dépenses futures pour faire en sorte de ne pas dépenser plus que les fonds dont ils disposent. Tous les gestionnaires que nous avons interviewés ont déclaré qu'ils pensaient généralement pouvoir se fier à l'information sur les dépenses de caisse contenue dans leurs systèmes financiers, en raison de l'accent mis sur l'exactitude du solde disponible et sur sa mise à jour. Ils étaient moins à l'aise avec les données salariales, en raison d'un accès limité, de l'absence de bons rapports et du retard accumulé dans le traitement des opérations liées aux ressources humaines.

2.46 Dans tous les ministères que nous avons vérifiés, un service central de ressources humaines traite les opérations liées aux ressources humaines. Les coûts salariaux constituent le plus gros poste budgétaire de la plupart des gestionnaires; par conséquent, l'affectation et la prévision de ces coûts constituent des éléments essentiels de la gestion des soldes disponibles. Le traitement centralisé des opérations des ressources humaines retarde le

Pièce 2.4 Vérification après paiement

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a introduit un Cadre de vérification de compte après paiement. Ce cadre a pour objet d'évaluer l'efficacité des processus de vérification des comptes en place dans les organisations dont les activités sont décentralisées et d'évaluer leur conformité aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques ministérielles. L'évaluation est effectuée en prélevant un échantillon de certaines opérations de paiement.

Les organisations qui sont incluses dans le plan d'échantillonnage sont :

- les cabinets du ministre et du sous-ministre;
- les Services opérationnels au gouvernement;
- les bureaux régionaux du ministre;
- les Services immobiliers;
- les Services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique — Services de gestion.

Les organisations suivantes ont été ajoutées au plan d'échantillonnage en novembre 2001 :

- le Groupe de mise en œuvre des initiatives ministérielles
- la Direction générale des services juridiques
- la Vérification et examen
- le Bureau de l'élaboration de l'éthique
- la Direction générale des communications
- la Direction générale des ressources humaines
- le reste des Services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique

Les opérations à haut risque (de nature délicate) comprennent l'accueil, les cotisations, les réclamations en dommages-intérêts, les paiements à titre gracieux et les opérations de plus de un million de dollars. Les opérations à faible risque (de nature non délicate) font l'objet d'un échantillonnage stratifié.

Les résultats du processus d'assurance de la qualité après le paiement du Ministère pour le troisième trimestre de 2001-2002 (d'octobre à décembre 2001) montrent que le taux d'erreur critique pour les opérations à risque élevé était supérieur au taux d'erreur maximum tolérable fixé à 4 p. 100 pour le Ministère. Le taux d'erreur critique pour les opérations à risque faible était près du taux d'erreur maximum tolérable, de 4 p. 100 à 6 p. 100.

L'échantillon des opérations à risque élevé, qui représente moins de 1 p. 100 des opérations totales du Ministère, comportait un taux d'erreur critique de 27 p. 100; la vaste majorité des erreurs correspondait à l'absence d'approbation préalable pour les cotisations et les activités d'accueil de plus de 200 $. L'échantillon des opérations à faible risque (non délicates) comportait un taux d'erreur critique de moins de 6 p. 100. Environ 9 p. 100 des opérations présentaient une erreur de codage financier, liée surtout à la détermination du type de dépenses d'accueil, mais cela est considéré comme une erreur non critique.

En plus d'informer les unités concernées de chaque erreur critique constatée, le service d'assurance de la qualité a également diffusé un communiqué décrivant les responsabilités des gestionnaires quant à l'importance de certifier, comme l'exige l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, que les biens ou les services ont été reçus.

Source : *Quality Assurance of the Account Verification Process, Regular Audit, October to December 2001*, Direction des opérations financières, août 2002

traitement des opérations liées aux nouveaux employés, aux départs, aux mutations, aux nominations à titre intérimaire ainsi qu'à toutes les autres activités de dotation. Par conséquent, la plupart des gestionnaires tiennent un système distinct de gestion des salaires ou une feuille de calcul distincte, et/ou une liste des postes vacants pour surveiller et prévoir leurs coûts salariaux.

2.47 Amélioration de la qualité des données parmi les objectifs figurant dans les contrats de rendement. À la Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les contrats de rendement des gestionnaires comportent maintenant l'objectif d'améliorer de 10 p. 100 la qualité des données. Même si cet objectif porte surtout sur les données opérationnelles, il constitue un exemple de pratique qui pourrait être élargie pour inclure les données financières. La Gendarmerie royale du Canada planifie de mettre en jeu une partie du salaire axé sur le rendement de ses gestionnaires, selon la précision de leurs dernières prévisions financières trimestrielles. L'importance de la qualité des données financières serait rehaussée aux yeux des gestionnaires si les contrats de rendement comportaient des objectifs appropriés et mesurables.

2.48 Validation intégrée aux systèmes. Nous avons constaté que les systèmes ministériels comprennent un éventail de processus de validation (vérification des erreurs) des données saisies. Ces processus comprennent la validation des codes et des combinaisons de codes ainsi que la limitation de la saisie des données à certains codes de centre de responsabilité. La validation intégrée aux systèmes constitue un outil important pour améliorer la qualité de l'information financière dès le début du processus.

2.49 Rapprochement des comptes. Tous les mois, les ministères doivent rapprocher leurs comptes ministériels et les comptes de contrôle du receveur général avant de transmettre leurs balances de vérification au SCGRF. Le SCGRF n'accepte les balances de vérification ministérielles que si les comptes de contrôle correspondent à ceux du receveur général. Ces comptes de contrôle garantissent simplement que les déboursements et les rentrées de fonds traités par les systèmes de paiement, de dépôt et de paye du receveur général ont été comptabilisés dans les systèmes ministériels. Le classement comptable de ces éléments est effectué par les ministères et le receveur général doit se fier à ces derniers pour veiller à ce que l'information soit exacte. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a amélioré considérablement son processus de rapprochement avec le SCGRF en créant un service de rapprochement dans lequel le personnel se sent responsable des données et de leur exactitude. Les données des nouveaux systèmes financiers ministériels et des anciens systèmes sont également rapprochées.

2.50 Épuration des données. De temps à autre, les ministères épurent les données de leurs systèmes. Cette épuration est nécessaire pour s'assurer que les données sont de bonne qualité, mais cela prend souvent beaucoup de temps. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a vérifié les données sur les ressources humaines de ses missions en Europe au 30 septembre 2002, car elles n'étaient plus à jour. Une fois le

travail terminé, le Ministère aurait dû avoir de l'information de qualité jusqu'à cette date. Cependant, les nouvelles données saisies entre-temps pourraient ne pas avoir été validées de manière assez approfondie, particulièrement si les processus qui ont donné lieu aux problèmes initiaux n'ont pas été revus et améliorés. La mise en place d'une bonne pratique, garantissant la saisie de données de bonne qualité dans le système à la source, élimine pratiquement la nécessité d'épuration après coup.

Les pratiques diffèrent d'une région à l'autre

2.51 Les ministères vérifiés mènent énormément d'activités dans les différentes régions du pays. Nous avons constaté que les pratiques d'assurance de la qualité n'étaient pas appliquées de façon uniforme dans les ministères et que des méthodes différentes étaient utilisées selon les régions. Bien que certaines différences régionales puissent se justifier, en fonction du risque notamment, l'information financière du ministère doit être considérée comme une ressource ministérielle comportant des normes d'assurance de la qualité appliquées dans tout l'organisme. En outre, les gestionnaires ont signalé l'absence de processus officiel pour connaître et partager les pratiques exemplaires entre les ministères, et notamment celles portant sur l'assurance de la qualité.

La participation des services de vérification interne est restreinte

2.52 Dans la plupart des ministères, le service de vérification interne participait peu à l'examen des processus d'assurance de la qualité. Étant donné le rôle d'assurance que leur attribue la nouvelle Politique sur la vérification interne, tous les services de vérification interne ont entrepris, ou prévoient entreprendre, des travaux de vérification ciblés sur la qualité de l'information financière. Par exemple, les Services de vérification interne et de gestion des risques de Développement des ressources humaines Canada comptent effectuer des tests continus du cadre de contrôle financier du Ministère. Les tests seront axés sur l'examen des contrôles du système financier du Ministère, ainsi que sur la surveillance des résultats des vérifications a posteriori et sur celle des travaux réalisés par les groupes de contrôle interne du secteur des finances.

Il n'y a pas de processus officiel pour la compilation et le partage des pratiques exemplaires

2.53 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied des groupes de travail pouvant discuter des pratiques exemplaires, mais il n'a pas de processus officiel pour compiler et faire connaître les pratiques exemplaires des ministères afin d'assurer la qualité des données financières. L'échange de ces pratiques pourrait garantir l'application de normes d'assurance de la qualité uniformes au sein du gouvernement et permettre d'éviter de « réinventer la roue ». Par exemple, comme nous l'avons décrit, les ministères ont créé des processus de vérification après paiement pour s'assurer que leurs données sur les dépenses sont exactes. Mais selon les gestionnaires financiers que nous avons interviewés, il n'existe pas, au Secrétariat, de fonction de coordonnateur central qui facilite l'échange de ces pratiques d'assurance

de la qualité des données. Les ministères doivent communiquer avec les personnes ressources qu'ils connaissent et se servir de leurs propres réseaux pour découvrir ce que font les autres organismes.

2.54 Recommandation. Les ministères devraient élaborer des plans d'assurance de la qualité et des pratiques adéquats qui soient appliqués uniformément dans l'ensemble du ministère. Les gestionnaires devraient attester régulièrement de la qualité de ces données.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La surveillance de la qualité des données constituait un élément critique de l'élaboration du cadre de vérification des comptes du Ministère en 1999, cadre qui visait à appuyer le transfert de l'entrée des données et de la production des rapports de gestion des opérations, du système financier centralisé aux organisations hiérarchiques. La mise en œuvre du cadre à l'échelle du Ministère, y compris dans les régions et les organismes de services spéciaux, sera terminée en 2003-2004. Par souci de normalisation des renseignements comptables, le Ministère élabore un manuel de comptabilité, établit un nouveau cadre de rapprochement et met en œuvre un cadre de suivi actif pour examiner la qualité des données. Chaque mois, la direction approuve la qualité des données figurant dans la balance des comptes du Ministère. En outre, on élabore actuellement un programme d'assurance de la qualité, en vue d'intégrer les priorités établies par le Bureau du Conseil privé pour la fonction publique du Canada pour 2002-2003 aux ententes ministérielles sur les objectifs de rendement des cadres, et de les appuyer.

Réponse de Transports Canada. Le Ministère accepte la recommandation et a mis en œuvre divers contrôles de validation, y compris des règles de vérification du codage en direct rigoureuses pour s'assurer que les données sont saisies adéquatement. De plus, le Ministère a de vastes politiques et procédures mensuelles et de fin d'année qui fournissent un cadre pour assurer que les données sont examinées et rapprochées selon les bureaux comptables de façon uniforme dans tout l'organisme. Le personnel principal de la comptabilité appose sa signature pour indiquer que les procédures sont terminées en temps opportun. Dans le cadre du processus mensuel de prévision, les gestionnaires du Ministère sont chargés d'examiner leurs rapports, y compris les rapports sur les salaires, pour s'assurer qu'ils sont complets et exacts. Transports Canada examine activement la qualité des données sur une base permanente et apporte des changements aux pratiques liées à l'assurance de la qualité, au besoin.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le Ministère met en œuvre actuellement un projet sur la sécurité et les autorisations, qui réglementera l'accès à son système financier, améliorera le contrôle et assurera une plus grande uniformité à l'administration centrale et dans les missions. Conformément à la Stratégie d'information financière (SIF), le Ministère améliore actuellement les rapports présentés sur une base mensuelle au Comité exécutif. Avec la Lettre de représentation et les Comptes publics annuels (pour lesquels le Ministère a récemment reçu une cote « A » du Conseil du Trésor), que le sous-ministre a

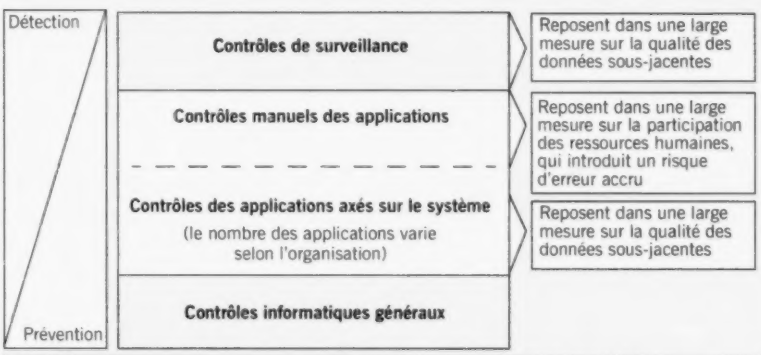
approuvés, la haute direction sera associée à la qualité des données financières au sein du Ministère. En ce qui concerne le système de gestion des ressources humaines, le Ministère a terminé récemment un important nettoyage des données, et son service des Ressources humaines révisera les processus d'activité afin d'assurer le maintien de la qualité des données.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada. Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Il a mis en place des pratiques d'assurance de la qualité et il les évalue et les améliore de façon continue, grâce au processus national de vérification a posteriori. Les gestionnaires doivent approuver les rapports de prévisions de dépenses.

Les contrôles ministériels et les cadres de contrôle doivent être améliorés

2.55 Le chapitre 1 du présent rapport, qui porte sur la gestion intégrée du risque, décrit dans quelle mesure cette gestion nécessite la gestion des risques et des activités de contrôle dans l'ensemble d'un organisme. Les contrôles correspondent aux mesures prises par la direction pour minimiser les risques et atteindre les objectifs fixés. Il faut instaurer à tout le moins des contrôles de base pour réduire le risque que les données financières soient incorrectes ou altérées et pour réduire l'incidence potentielle d'erreurs dans les données financières. Quand les contrôles sont appliqués systématiquement, on dit souvent que l'on dispose d'un cadre de contrôle (voir la pièce 2.5).

Pièce 2.5 Éléments de base du cadre des contrôles



Contrôles de surveillance. Ils comprennent une surveillance permanente ou les évaluations périodiques exécutées par ou au nom de la direction, qui fournissent l'assurance que les processus opérationnels ou les autres contrôles fonctionnent comme prévu. De par leur nature, ils servent généralement à détecter les problèmes.

Contrôles des applications. Ce sont des procédés de contrôle manuel ou automatisé qui de manière générale sont utilisés au niveau d'un processus opérationnel détaillé et qui sont conçus pour assurer l'intégrité des registres financiers. De par leur nature, ils servent généralement à prévenir ou à détecter les problèmes.

Contrôles informatiques généraux. Ces contrôles sont utilisés pour gérer et contrôler les activités liées aux technologies de l'information et l'environnement informatique général. De par leur nature, ils servent surtout à prévenir les problèmes.

2.56 Un cadre efficace de contrôle interne peut aider à réduire le risque que les données comportent des erreurs et à minimiser la conséquence de telles erreurs sur la prise de décision. Effectuer ces contrôles est tout aussi essentiel que prévenir l'introduction de changements non autorisés ou inadéquats aux principales données financières ou que le fait d'obliger un cadre supérieur à certifier que les registres financiers sont complets, à jour et exacts. Un contrôle clé consiste à faire surveiller l'information financière par les gestionnaires. Pour notre vérification, nous avons interviewé plus de 80 gestionnaires travaillant dans cinq ministères et deux organismes centraux. La plupart d'entre eux se fiaient à leurs adjoints financiers pour exécuter cette tâche et leur présenter l'information afin qu'ils puissent l'examiner. Seuls quelques-uns d'entre eux ont affirmé effectuer ce contrôle clé en examinant eux-mêmes l'information financière en ligne. À notre avis, il s'agit là d'un contrôle plus rigoureux car les gestionnaires voient alors l'information réelle brute.

2.57 Dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, nous avons présenté les résultats de nos travaux des deux dernières années sur les contrôles de neuf systèmes financiers de huit gros ministères (voir la section « À propos de la vérification » à la fin du chapitre). Les résultats ont révélé que les contrôles des systèmes financiers comportaient des lacunes, particulièrement en ce qui a trait à la gestion des droits d'accès aux systèmes.

2.58 Depuis notre rapport de décembre 2002, le Bureau a effectué, ou est en train d'effectuer, d'autres évaluations de contrôles. Il a aussi travaillé avec le service de vérification interne d'un organisme pour mener une évaluation des contrôles que l'organisme avait demandée. Dans presque tous les systèmes que nous avons examinés, nous avons trouvé des lacunes similaires.

2.59 À notre avis, les droits d'accès et la mise à jour de l'information financière n'étaient pas gérés avec soin au niveau des systèmes informatiques et des applications pour les activités, et ni les contrôles de gestion ni les approbations n'étaient bien exécutés. Par conséquent, les contrôles manuels et de gestion des organismes risquent de ne pas être fiables. Ainsi, les membres de l'équipe de mise au point du système étaient capables de modifier l'information se trouvant dans le système financier de l'organisme. Ce privilège avait été accordé aux premières étapes de la mise au point du système, de manière à pouvoir corriger rapidement les erreurs et les pannes du système. Cependant, après plusieurs mois ou années d'activités raisonnablement stables, ces privilèges n'avaient toujours pas été supprimés. Un système financier contrôlé adéquatement ne permettrait aucun changement ponctuel des données déjà dans le système. Tout changement apporté à l'information financière doit être consigné, validé et approuvé comme il se doit, au moyen de procédures claires et bien établies. Cela est essentiel pour protéger tant l'organisme que les personnes concernées.

2.60 Un autre exemple de lacune courante en matière de contrôle a trait au mouvement et à la mutation du personnel au sein d'un organisme. Dans de nombreux cas, les employés changent de responsabilités au sein d'un organisme et remplissent différentes fonctions. Ils pourraient conserver dans

leur nouveau poste les privilèges qu'ils avaient dans leur poste précédent, sans justification, et les agents financiers compétents pourraient ne pas être informés des changements de responsabilités. Cette brèche de sécurité doit être colmatée pour protéger l'organisme et les personnes. Le fait de contrôler le nombre de personnes qui sont autorisées à exécuter certaines opérations a un effet positif sur la fiabilité et la qualité des données.

2.61 Étant donné la similitude des problèmes constatés dans tous les grands systèmes et ministères qui ont fait l'objet d'une évaluation, nous pensons que des directives du Secrétariat du Conseil du Trésor pourraient permettre d'améliorer rapidement la situation. Un aspect essentiel consiste à renseigner les gestionnaires sur l'importance des différents types de contrôles — par exemple, les contrôles préventifs qui sont en grande partie fondés sur les systèmes ou les contrôles de détection qui sont essentiellement fondés sur un examen par la direction. Une fois en place et efficaces, les contrôles fondés sur les systèmes sont appliqués partout de la même manière, habituellement à la source (à l'entrée des données). L'application uniforme des contrôles fondés sur l'examen par la direction requiert des efforts de la part de chacun des gestionnaires; cet examen est généralement effectué à la fin de la chaîne d'information. Certains ministères croyaient que les contrôles de gestion et l'examen des rapports étaient suffisants et que, par conséquent, les contrôles fondés sur les systèmes n'étaient pas nécessaires.

2.62 Dans le chapitre 5 de notre rapport de décembre 2002, nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor veille à ce que les ministères relèvent les défis en matière de contrôle interne. Comme nous l'avons mentionné, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a indiqué qu'il a l'intention de diffuser des directives générales sur les cadres de contrôle d'ici la fin de l'exercice financier. De plus, le groupe de concertation du système financier SAP (un ensemble de groupes d'utilisateurs qui ont des compétences en matière de soutien du système financier) a créé un outil permettant d'établir des profils d'utilisateur, afin d'aider les ministères à gérer les privilèges des utilisateurs.

2.63 Nous avons effectué nos premières évaluations des contrôles il y a plus de deux ans. À cette époque, les ministères s'étaient montrés désireux d'apporter les changements nécessaires. Un examen de suivi montre qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada a fait de grands progrès. Un examen similaire, au Patrimoine canadien, montre que ce ministère a apporté quelques améliorations mais que les progrès sont lents. En décembre 2002, nous n'avions pas encore commencé l'examen prévu du troisième organisme, l'Agence des douanes et du revenu du Canada. L'Agence avait indiqué que des progrès avaient été réalisés. Nous continuons d'insister pour que ces problèmes soient réglés plus rapidement. Le fait d'avoir des contrôles efficaces sera un avantage pour les ministères et leurs gestionnaires, ainsi que pour les vérificateurs internes et externes.

2.64 Une des évaluations des contrôles a été couronnée de succès l'an dernier. Notre examen des contrôles du Système régional de paye de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, y compris l'examen des

contrôles sur la paye dans les ministères, nous a permis de constater que les contrôles des systèmes et les contrôles de gestion étaient suffisants pour nous permettre de modifier notre stratégie de vérification des coûts de la paye de l'ensemble du gouvernement pour les comptes publics de 2001-2002. En nous fiant sur les contrôles, nous avons pu réduire le nombre de tests détaillés.

Tirer pleinement parti des systèmes financiers

On ne fait pas plein usage des nouveaux systèmes financiers

2.65 On a dépensé plus de 600 millions de dollars pour mettre en œuvre de nouveaux systèmes financiers dans tout le gouvernement. Au moment de l'acquisition de ces systèmes, seuls les modules de gestion financière et du matériel des gros systèmes de planification des ressources d'entreprise comme le SAP et Oracle étaient accordés sous licence par le gouvernement. À l'heure actuelle, ces systèmes sont en mesure d'assurer un éventail de fonctions — par exemple, la gestion financière, la gestion des ressources humaines et la gestion du matériel — et ce, de manière intégrée.

2.66 Ces systèmes financiers, conçus pour être utilisés en ligne, ont été choisis et mis en œuvre, notamment, pour fournir aux gestionnaires un accès direct à l'information de gestion. Cependant, nous avons constaté que 90 p. 100 des gestionnaires que nous avons interviewés n'accèdent pas directement aux systèmes. Ils demandent à leur personnel financier et administratif d'extraire l'information et de la leur fournir sous une forme qui répond à leurs besoins.

2.67 Cette information prend souvent la forme de feuilles de calcul ou d'autres analyses préparées localement. Ces registres parallèles aident les gestionnaires à faire le suivi de leurs dépenses, de leurs prévisions et de leurs soldes disponibles. Les gestionnaires soutiennent que la qualité des données dans ces systèmes locaux est supérieure à celle des données fournies par les systèmes centraux, sauf en ce qui a trait à l'information de base sur les dépenses. L'utilisation de ces registres parallèles souligne la difficulté d'obtenir facilement l'information nécessaire à la gestion, ainsi que le manque de confiance dans la qualité des données produites par les systèmes ministériels intégrés.

2.68 Le fait que les ministères ne tirent pas pleinement parti de la puissance de leurs systèmes financiers est aussi préoccupant. Les systèmes sont surtout utilisés pour traiter les opérations financières. Il n'y a pas de services d'appui pour les prévisions, et les autres modules, comme la gestion et la planification de projet, sont soit non utilisés, soit non disponibles.

2.69 La première étape pour créer un environnement qui encourage la production d'information financière de grande qualité consiste à réduire la nécessité des registres parallèles en veillant à ce que les systèmes centraux soient complets, exacts et à jour et à ce qu'ils présentent l'information de façon conviviale. La deuxième étape consiste à s'assurer que les systèmes financiers ministériels offrent aux gestionnaires la fonctionnalité et les outils de soutien dont ils ont besoin. Certains ministères ont établi des plans pour mettre à niveau leurs systèmes financiers.

Les gestionnaires doivent intégrer l'information financière provenant de plusieurs systèmes

2.70 En général, le gouvernement embauche des gestionnaires pour exécuter des programmes et élaborer des politiques, et appuyer ainsi les activités du ministère et offrir des résultats aux Canadiens. Dans chaque ministère que nous avons visité, nous avons constaté que les gestionnaires étaient forcés d'utiliser plusieurs systèmes internes afin d'obtenir de l'information exacte, faisant autorité, complète et actuelle. Ce processus va à l'encontre des objectifs essentiels des gestionnaires. Ceux-ci estiment que ce fardeau administratif supplémentaire augmente encore la pression déjà très forte sur le temps dont ils disposent pour assurer la prestation des programmes. De plus, si les gestionnaires disposent de moins de temps pour examiner et critiquer l'information, la qualité peut en souffrir.

2.71 Au début des années 1990, le Secrétariat du Conseil du Trésor a obtenu sous licence le système PeopleSoft, en tant que système d'information sur les ressources humaines approuvé à l'échelle du gouvernement. Depuis, le système PeopleSoft est devenu un système complet de planification des ressources d'entreprise, faisant concurrence à un éventail de produits, notamment SAP et Oracle. Tous ces systèmes fournissent aujourd'hui à peu près la même fonctionnalité.

2.72 De nombreux ministères se servent de PeopleSoft pour obtenir de l'information sur les ressources humaines, et de SAP ou d'Oracle pour avoir de l'information financière. Comme ces systèmes ne sont pas conçus pour s'intégrer facilement à d'autres systèmes, les gestionnaires doivent intégrer eux-mêmes les sources de données ou acheter d'autres progiciels leur permettant d'effectuer l'intégration. Ainsi, dans la plupart des ministères qui ont fait l'objet de la vérification, l'information sur les ressources humaines et celle sur les salaires sont tenues dans au moins deux systèmes différents. En raison de l'absence d'intégration de ces systèmes, les gestionnaires ne peuvent avoir accès au tableau complet, ce qui les amène à établir des registres parallèles pour réunir l'information.

2.73 Avec ces systèmes, la production de rapports continue de poser de grands problèmes. Les systèmes ont été conçus pour être utilisés en ligne. Cependant, comme les gestionnaires n'utilisent pas les systèmes en direct ou en ligne, ils demandent des rapports. Les gestionnaires nous ont dit qu'aucun des systèmes ne permettait d'établir des rapports faciles à utiliser. Les ministères reconnaissent l'existence de ce problème et, dans certains cas, ils achètent des outils supplémentaires pour la production de rapports, afin de minimiser ces difficultés. Ces outils entraînent pour les ministères de nouveaux coûts, souvent de l'ordre de plusieurs millions de dollars, qui s'ajoutent à l'investissement initial déjà important. Ces outils sont vendus en raison de leur capacité d'intégrer des données provenant d'un éventail de sources. Cependant, la qualité des données produites par ces outils dépend entièrement de la qualité des systèmes qui servent à produire les données. L'achat de logiciels de rapport constitue souvent la raison centrale pour procéder à l'exercice de taille consistant à épurer les données d'un ministère.

Cependant, l'intégration et la communication de l'information provenant d'un éventail de systèmes peuvent facilement devenir un processus très coûteux.

2.74 Les organismes tant de grande que de petite taille peuvent à présent obtenir un système intégré unique pour toute l'information administrative. Les systèmes modernes n'obligent pas à faire une saisie multiple ou redondante des données; ils ne forcent pas non plus les gestionnaires à intégrer manuellement l'information administrative clé dont ils ont besoin pour administrer leurs programmes. Il est possible d'épargner de l'argent en réduisant le nombre de progiciels qu'un ministère doit soutenir. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé un projet visant à examiner la possibilité d'offrir des services financiers communs; il pourrait cependant être plus avantageux d'offrir des services intégrés communs plus vastes.

2.75 Tirer pleinement parti des systèmes de planification des ressources d'entreprise, les intégrer complètement aux autres systèmes, fournir des interfaces conviviales et donner aux gestionnaires de l'information sur les coûts entiers sont quelques-unes des méthodes que les ministères pourraient utiliser pour veiller à ce que l'investissement important effectué dans les nouveaux systèmes financiers soit rentable.

La communication de l'information aux gestionnaires doit être améliorée

2.76 Dans les ministères qui ont fait l'objet de la vérification, le secteur des finances et de la comptabilité était généralement chargé de créer et de tenir à jour l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Cette information n'était pas encore fournie aux gestionnaires opérationnels. Elle était surtout jugée nécessaire pour répondre aux exigences du receveur général et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2.77 Les gestionnaires financiers ont indiqué que l'information compilée selon la méthode de la comptabilité d'exercice était d'une utilité limitée pour les gestionnaires des opérations parce que l'information financière, les budgets et les crédits n'étaient pas présentés de manière à pouvoir être comparés. Ils se plaignaient de devoir tenir deux séries de livres, une pour la gestion et l'autre, pour la préparation de leurs rapports. À leur avis, les gestionnaires opérationnels continueraient de mettre l'accent sur l'utilisation de la caisse aussi longtemps qu'ils auraient à rendre compte au Parlement de cette manière. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre portant sur la gestion et le contrôle financiers de notre rapport de décembre 2002, le gouvernement étudie actuellement la façon dont il pourrait intégrer la comptabilité d'exercice au processus de budgétisation et d'octroi des crédits. Nous reconnaissons que, quel que soit le résultat de cet examen, la gestion de caisse demeurera toujours un élément important pour le gouvernement et ses gestionnaires. Cependant, comme les gestionnaires ne reçoivent ou n'utilisent pas encore d'information compilée selon la comptabilité d'exercice et d'information sur les coûts entiers, ils n'accordent que peu d'importance à cette information ou à sa qualité.

2.78 Il est important de connaître de façon continue les besoins des gestionnaires en matière de rapports financiers. Pour connaître ces besoins, les ministères peuvent se servir d'enquêtes, d'entrevues et de groupes de travail. Des systèmes ou feuilles de calcul locaux pourraient constituer une autre bonne source d'information répondant aux besoins des gestionnaires. Ainsi, Développement des ressources humaines Canada a mené une enquête auprès de ses gestionnaires pour connaître leurs besoins en matière de rapports financiers. De même, Transports Canada s'efforce de définir et de mettre au point des rapports à l'intention de ses gestionnaires.

2.79 Pour améliorer les rapports financiers dont ont besoin les gestionnaires, les ministères pourraient mener une analyse de rentabilité pour établir les rapports nécessaires, améliorer l'accès aux données à des fins d'analyse ponctuelle et former les gestionnaires pour qu'ils puissent utiliser la nouvelle information financière et les nouveaux rapports.

2.80 Recommandation. Les ministères devraient consolider ou intégrer l'information clé en matière de gestion provenant des différents systèmes ministériels qui fournissent l'information financière, et la présenter sous une forme utile pour les gestionnaires. Les ministères devraient élaborer des rapports financiers faciles à utiliser et devraient offrir des services de formation appropriés sur l'utilisation de ces systèmes et de l'information qu'ils produisent.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le Ministère procède au fusionnement de ses renseignements financiers en un seul système, soit le Système financier ministériel commun (SFMC). On peut accéder à ces renseignements au moyen de divers outils de production de rapports standard et ad hoc, notamment : l'accès direct au SFMC pour les agents financiers, l'accès indirect pour les gestionnaires de centre de responsabilité par l'entremise du module Rapports de gestion (MRG), leur permettant d'examiner leurs recettes, leurs dépenses et leurs budgets, et l'accès à une base de données pour les rapports de gestion. Étant donné l'actualisation quotidienne du SFMC, celui-ci offre des renseignements financiers précis et actuels aux gestionnaires des opérations. À ce jour, le Ministère a formé plus de 190 agents financiers en matière d'accès au SFMC et plus de 398 cadres hiérarchiques en matière d'utilisation et d'avantages du MRG, dans la région de la capitale nationale. Au fur et à mesure de la mise en œuvre du système dans les régions et les organismes de services spéciaux, la formation sera dispensée à plus de 170 encadreurs supplémentaires en gestion financière. L'information compilée selon la comptabilité d'exercice dans le SFMC sera disponible à compter de 2003-2004. Le Ministère étudie activement des améliorations possibles à l'intégration de l'information sur le rendement et élabore des rapports de gestion qui utilisent mieux les éléments graphiques en vue d'accroître leur efficacité comme outils de communication.

Réponse de Transports Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Pour appuyer la fonction de contrôleur moderne, il adoptera une nouvelle version Web de la suite Oracle Enterprise Resource Planning (ERP) et mettra

en œuvre de nouveaux outils d'exploitation de données. Ces changements apportés aux systèmes, ainsi que la reconception des procédés administratifs, amélioreront l'efficience au sein du Ministère, assureront une meilleure information sur la gestion et élargiront la portée du Ministère auprès des clients internes et externes en utilisant des méthodes basées sur le Web pour la prestation de service. En particulier, le projet comprend la mise en œuvre en juin 2004 de nouveaux outils intuitifs de rapports financiers et de budgétisation/planification. La mise en œuvre de ces outils et de meilleurs procédés administratifs fourniront de l'information financière plus accessible et utile pour la prise de décisions. Dans le cadre du processus de mise en œuvre, il y aura de vastes processus de définition des exigences de l'utilisateur, y compris des groupes de travail et des consultations, des ateliers de gestion partout au pays, des démonstrations des outils et des entrevues pour veiller à ce que les besoins en matière d'information financière des gestionnaires soient satisfaits. Des plans de formation sont également en préparation pour veiller à ce que les gestionnaires soient formés adéquatement. Les nouveaux outils d'exploitation de données appuient également l'entreposage de données et assureront le fondement nécessaire pour les rapports intégrés sur l'information financière et non financière. Le Bureau de fonction de contrôleur moderne et de gestion de Transports Canada surveillera l'intégration de l'information financière et non financière au sein du Ministère ainsi que la mise en œuvre des principes de fonction de contrôleur moderne.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Le Ministère élabore sa solution de renseignement d'affaires, qui intègre actuellement de l'information financière et non financière provenant de plusieurs fichiers analytiques. Le Ministère planifie également d'intégrer dans la solution les données sur les opérations, les secteurs d'activité et d'autres informations relatives aux programmes, ce qui fournira aux gestionnaires des rapports utiles et opportuns dans leur domaine d'activité. Une formation est dispensée actuellement pour les systèmes énoncés ci-dessus, et elle sera renforcée en fonction de leur évolution.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada. Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Il continue d'élaborer et d'améliorer des outils de rapports qui intègrent l'information financière et non financière tout en étant assez souples pour répondre aux besoins des gestionnaires.

Conclusion

2.81 Au cours de cette vérification, nous avons examiné comment les ministères et les organismes centraux géraient la qualité de l'information financière.

2.82 Les ministères n'ont pas de processus permanent régulier pour déterminer les besoins d'information de leurs gestionnaires et y répondre.

Les pratiques étaient ponctuelles dans deux des ministères qui ont fait l'objet de la vérification.

2.83 En général, les pratiques actuelles d'assurance de la qualité des données des ministères, comme le rapprochement des données transmises aux systèmes centraux et la vérification de l'information de gestion sur les soldes disponibles, sont conçues pour étayer les processus de rapport financier. Cependant, ces pratiques varient d'un ministère à l'autre et au sein des ministères.

2.84 Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est efforcé de fournir certaines directives aux ministères sur la qualité des données financières, mais il doit faire davantage.

2.85 Le receveur général a établi des pratiques d'assurance de la qualité pour les données à l'échelle gouvernementale qu'il reçoit des ministères. Son travail auprès des ministères a contribué à réduire le nombre d'erreurs que comportent ces données.

2.86 La qualité des données doit être considérée dans le contexte de la gestion financière globale, qui continue d'évoluer au gouvernement du Canada. Pour obtenir une information financière de grande qualité permettant d'appuyer une bonne gestion, le gouvernement et les ministères doivent créer un environnement et une infrastructure propices, qui encouragent les gestionnaires à exiger de l'information financière de bonne qualité, adéquate, et en temps opportun.

2.87 L'assurance de la qualité incombe à l'ensemble du ministère. Tous les employés doivent comprendre la raison d'être des données et assumer la responsabilité en ce qui a trait à la production de données de grande qualité. Même si les pratiques de contrôle de la qualité appliquées à la fin du processus administratif sont utiles, elles ne sont pas aussi rentables que celles qui garantissent la saisie adéquate des données à la source. Il faut former le personnel de manière à ce qu'il puisse appliquer les procédures de contrôle de la qualité au moment où les données sont créées ou mises à jour.

2.88 Le gouvernement a investi énormément dans les ressources humaines, les politiques comptables et les systèmes financiers lorsqu'il est passé à un environnement moderne de gestion financière. Cela fait deux ans que le gouvernement a mis en œuvre de nouveaux systèmes financiers, dans le cadre de la Stratégie d'information financière. Il faut maintenant y donner suite en déployant des efforts concertés, sous l'égide du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la haute direction, pour commencer à tirer parti de cet investissement important. Cet effort consistera entre autres à encourager la participation active de tous les gestionnaires pour assurer la production d'une information financière de grande qualité qui répond à leurs besoins, et son utilisation dans la prise de décision courante.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectif de déterminer si le gouvernement a mis en place des systèmes, politiques et pratiques appropriés pour gérer la qualité de l'information financière produite à l'intention des gestionnaires. Elle a été réalisée en deux volets :

- déterminer si les ministères ont mis en place des pratiques, des politiques et des systèmes financiers pour fournir aux gestionnaires de l'information financière fiable et adéquate;
- déterminer si les organismes centraux ont mis en place des pratiques, des politiques et des systèmes pour fournir des directives aux ministères et gérer la qualité globale de l'information financière du gouvernement.

Étendue et méthode

Nous avons effectué notre vérification dans les organismes suivants : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Développement des ressources humaines Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Transports Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en particulier la Direction générale des services immobiliers.

Nous avons aussi examiné les résultats des évaluations des contrôles effectuées, au cours des deux dernières années, par notre Bureau au sein de huit organismes fédéraux, dans le cadre de travaux visant à adopter une stratégie basée sur les contrôles pour la vérification des comptes publics du Canada. Ces organismes étaient les suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, Patrimoine canadien, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et Pêches et Océans Canada, ainsi que le Système régional de paye géré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Nous avons aussi évalué les rôles que jouent le Secrétariat du Conseil du Trésor et le receveur général pour ce qui est de fournir une orientation et des directives générales sur la gestion de la qualité de l'information financière.

L'équipe de vérification a interviewé quelque 80 gestionnaires des finances et des opérations des ministères, ainsi qu'environ 10 gestionnaires d'organismes centraux. L'équipe a examiné la documentation pertinente, y compris des enquêtes menées auprès des gestionnaires des ministères sur des questions liées aux systèmes d'information et aux rapports ministériels. Pour tester l'exactitude des données ministérielles, nous avons examiné un échantillon statistique d'opérations dans chaque ministère.

Critères

Pour les ministères, les critères de vérification sommaires étaient les suivants :

- La haute direction et le ministère ont mis en place des politiques et des pratiques appropriées pour déterminer les besoins de la direction du ministère en matière d'information et de données.
- La haute direction et le ministère comprennent bien la nature de l'information et des données ainsi que leur adaptation à l'emploi. La direction du ministère a mis en place une politique et des pratiques d'assurance de la qualité des données permettant de garantir que les données utilisées par la direction sont exactes, uniformes, complètes (en termes de totalité, d'ampleur et de profondeur), à jour, produites en temps opportun, utiles et pertinentes, et que leur sécurité est assurée.

Pour les organismes centraux, les critères de vérification sommaires étaient les suivants :

- Les organismes centraux font preuve de leadership en matière de gestion de l'information en fournissant les directives appropriées à la direction des ministères et des organismes.
- Les organismes centraux comprennent bien la nature de l'information à l'échelle du gouvernement et son adaptation à l'emploi. La haute direction des organismes centraux a mis en place des politiques et des pratiques

de gestion de l'information pour garantir que la direction des organismes centraux dispose d'information à l'échelle gouvernementale qui soit exacte, uniforme, complète (en termes de totalité, d'ampleur et de profondeur), à jour, produite en temps opportun, utile et pertinente, et que sa sécurité est assurée.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Eric Anttila
Directeur : David Willey

Stephen Ashfield
Mohamed Robleh

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 3

La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

125 OAG BVG 1878•2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/1-3F
ISBN 0-662-88642-9

Chapitre

3

La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les éléments constitutifs 3
Au diapason de la communauté internationale 4
Objet de l'étude 6

Observations 6

Comprendre ce qu'est le blanchiment d'argent 6

Qu'est-ce que le blanchiment d'argent? 6
Existe-t-il un lien entre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes? 7
Que sait-on de l'étendue et des répercussions du blanchiment d'argent? 8
Comment l'argent est-il blanchi? 9
Comment le blanchiment d'argent est-il détecté? 11

Élaboration d'une stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent 13

L'expérience croissante du Canada sur la scène internationale 13
La nouvelle stratégie canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent 15

Les principaux défis à relever 19

Respect de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que du droit des Canadiens à la vie privée 19
Élaboration de renseignements financiers de qualité supérieure destinés à l'application de la loi 20
Difficultés particulières posées par le financement d'activités terroristes 21
Sensibilisation et promotion du respect de la loi 22
Établissement et maintien de bonnes relations de travail 22
Mesure de l'efficacité des efforts fédéraux 23

Conclusion 24

À propos de l'étude 26

La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Points saillants

3.1 Depuis une quinzaine d'années, la communauté internationale redouble d'efforts pour lutter contre le trafic de drogues, le crime organisé et le terrorisme. L'un des volets importants de sa stratégie consiste à suivre la trace de l'argent qui lie les criminels à leurs crimes. Pour les pays, il s'agit de trouver, de saisir et de confisquer les produits de la criminalité, c'est-à-dire les profits découlant des actes criminels.

3.2 Le Canada s'est empressé d'adopter des mesures législatives sur les produits de la criminalité et le blanchiment d'argent. Toutefois, jusqu'à récemment, il manquait à ces mesures deux éléments de ce qui est maintenant reconnu comme la norme internationale de tout système efficace de lutte contre le blanchiment d'argent :

- la déclaration obligatoire des opérations financières douteuses, entre autres;
- une cellule du renseignement financier, chargée d'analyser ces déclarations et de communiquer l'information aux organismes de renseignement et d'application de la loi, s'il y a lieu.

3.3 Pour combler ces lacunes, le Canada a lancé en 2000 l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, dont la pièce maîtresse est la nouvelle *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*. Un montant total de 139 millions de dollars a été prévu pour les quatre premières années en vue d'établir le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et d'aider les partenaires du Centre à jouer leur rôle. En 2001, on a modifié la *Loi* et le mandat du Centre de manière à y inclure des dispositions pour la détection et la prévention du financement d'activités terroristes. Celui-ci s'est vu octroyer, sur trois ans, un supplément de 34 millions de dollars destinés à ce rôle.

3.4 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent vise à établir un équilibre entre ses divers objectifs, à savoir renforcer l'application de la loi, protéger les renseignements personnels et appuyer les efforts internationaux de lutte contre le blanchiment d'argent. Un autre objectif est de minimiser les coûts que subissent les organismes, comme les banques, les sociétés de fiducie et les établissements de change, pour se conformer aux dispositions de la loi, c'est-à-dire tenir des documents, identifier les clients et déclarer les opérations inhabituelles ou douteuses. La nouvelle loi a modifié l'équilibre de manière à privilégier davantage l'application de la loi, au Canada et à l'étranger.

3.5 Pour atteindre ses buts de réduction du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes, le gouvernement fédéral devra surmonter un certain nombre de difficultés, que voici :

- protéger le droit à la vie privée, dont jouissent les Canadiens en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- produire des renseignements financiers de qualité supérieure qui soient de nature à aider les divers organismes d'enquête, dont ceux chargés de l'application de la loi;
- surmonter les difficultés particulières que pose le financement d'activités terroristes, comme suivre la trace des petits dépôts et retraits;
- faire connaître aux organismes financiers et au public les nouvelles règles prévues dans la loi et veiller à ce qu'ils les observent;
- veiller à ce que de bonnes relations de travail parmi une vaste gamme de partenaires et de parties intéressées soient établies et maintenues;
- déterminer le degré d'efficacité des efforts du gouvernement fédéral dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

Contexte et autres observations

3.6 Le blanchiment d'argent est une forme de crime financier qui consiste à donner aux produits de la criminalité une apparence légitime. L'individu ou le groupe qui commet un acte criminel cherche à faire un profit. L'une des stratégies de lutte contre le blanchiment d'argent consiste à réduire la criminalité en entravant la conservation et l'utilisation des profits par les criminels.

3.7 Dans la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la *Loi antiterroriste*, il est prévu que le Parlement doit examiner chacune de celles-ci et leur mode d'application respectif. En préparation de ces examens, le Bureau du vérificateur général a élaboré un calendrier de production de rapports en deux étapes :

- La présente étude ouvre la voie à une vérification de la stratégie du gouvernement fédéral pour lutter contre le blanchiment d'argent. Elle décrit le blanchiment d'argent et les difficultés principales de cette lutte.
- En novembre 2004, nous nous demanderons comment le gouvernement fédéral réussit à surmonter ces difficultés.

Introduction

3.8 Le blanchiment d'argent est un acte criminel de nature financière. Il s'agit d'un procédé qui consiste à convertir ou à dissimuler les profits ou les produits de la criminalité en leur donnant une apparence légitime. « L'argent sale » produit par l'activité criminelle est transformé en « argent propre ». L'origine criminelle de l'argent propre devient ainsi difficile à retracer.

3.9 Des milliards de dollars au Canada, et beaucoup d'autres milliards dans le monde entier, font l'objet de blanchiment. Le trafic de drogues serait la source principale des fonds blanchis au Canada ou via le Canada, mais d'autres actes criminels, comme la fraude et la contrebande, constitueraient également d'autres sources importantes.

3.10 Les textes législatifs sur le blanchiment d'argent ont pour objectif de réduire la criminalité de manière que les criminels puissent plus difficilement conserver et utiliser les profits découlant de leurs crimes. Des mesures sont prises pour détecter et décourager le blanchiment d'argent et pour faciliter les enquêtes et les poursuites dans les cas d'infraction.

Les éléments constitutifs

3.11 Les éléments constitutifs de la stratégie du Canada contre le blanchiment d'argent ont été mis en place à la fin des années 1980 et au début des années 1990 :

- Le blanchiment d'argent est devenu un acte criminel en vertu du *Code criminel* en 1989. Du même coup, on a aussi établi le pouvoir de saisir ou de retenir les produits de certains crimes et prévu l'immunité pour les personnes qui signalent volontairement à la police les opérations douteuses.
- À partir de 1990, le Bureau du surintendant des institutions financières a commencé à diffuser des lignes directrices et des pratiques exemplaires pour la lutte contre le blanchiment d'argent. Il s'assure aussi du respect de ces lignes directrices dans le cadre de son programme général de surveillance des institutions financières à charte fédérale, qui est fondé sur le risque.
- En 1991, la première loi, dite *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, exigeait des institutions financières qu'elles mettent en place un système de conservation de documents et d'identification des clients pour retracer la piste financière des opérations financières d'un montant élevé (plus de 10 000 $).
- En 1991, la GRC a établi trois unités intégrées de contrôle des produits de la criminalité, leur conférant le mandat de faire enquête sur les principaux chefs et groupes du crime organisé et d'intenter des poursuites. Dix autres unités ont vu le jour en 1996 dans tout le Canada.
- En 1993, la GRC et l'Association des banquiers canadiens ont signé un protocole d'entente pour la déclaration volontaire de toutes les opérations qui sont suspectes et pourraient dénoter qu'il y a eu blanchiment d'argent.

Au diapason de la communauté internationale

3.12 Le système que le Canada a mis en place correspondait essentiellement aux normes internationales à ce moment-là, mais ces normes étaient en train de changer. Par son retard à cet égard, le Canada s'est attiré des critiques. En 2000, la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* a été remplacée par une autre loi du même nom mais d'un champ d'application plus vaste.

- Cette nouvelle loi a rendu obligatoire la déclaration des opérations douteuses et des mouvements transfrontaliers de montants élevés de devises. Les exigences de conservation de documents ont en outre débordé le secteur bancaire, s'étendant aux comptables, aux agents immobiliers, aux organismes gouvernementaux et aux autres qui agissent à titre d'intermédiaires financiers. (Par suite de contestations d'ordre constitutionnel, les avocats ne sont pas tenus pour l'instant de déclarer les opérations douteuses ou d'un montant élevé en espèces, ni de mettre en place un régime de conformité. Les tribunaux entendront une cause type pour déterminer si cette exigence porte atteinte au privilège des communications entre client et avocat.)
- La loi a établi le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, qui a pour mandat de recevoir et d'analyser les déclarations transmises par les institutions financières et d'autres entreprises. La loi prévoit en outre que le Centre doit déterminer si ces institutions et entreprises se conforment à la loi qui leur prescrit de conserver des documents et de déclarer certaines opérations.

3.13 Par ces changements, le Canada a aligné sa stratégie pour lutter contre le blanchiment d'argent sur celle des autres pays membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux. Le gouvernement a prévu un budget de 139 millions de dollars sur quatre ans afin d'aider le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières et d'autres ministères et organismes fédéraux à s'acquitter de ces responsabilités supplémentaires. La pièce 3.1 énonce les rôles des ministères et des organismes fédéraux et fait état de leur budget.

3.14 En 2001, la *Loi antiterroriste* a élargi le champ d'application de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* et le mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières pour qu'il puisse détecter et décourager le financement des activités terroristes. La *Loi* est devenue la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

3.15 Les dispositions du *Code criminel* qui portent sur les produits de la criminalité ont également été élargies. Elles peuvent maintenant s'appliquer à presque tous les crimes dont une personne peut être accusée, plutôt qu'à une liste limitée de crimes graves. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a également été modifiée de sorte que tout membre d'un groupe du crime organisé, qui blanchit de l'argent, puisse être interdit d'accès au Canada.

Pièce 3.1 Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent : rôles et budgets des ministères et des organismes fédéraux

Rôles des ministères et des organismes fédéraux	Budget des ministères et des organismes fédéraux (en millions de dollars)				
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Agence des douanes et du revenu du Canada • Recevoir et transmettre au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada les déclarations d'importation et d'exportation de montants élevés en espèces ou sous la forme d'instruments monétaires • Appliquer le régime de déclaration des mouvements de montants élevés en espèces à la frontière canadienne • Enquêter sur les cas d'évasion de droits de douane, de taxes et d'impôts liés au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes	5,3	6,0	6,0	6,0	**23,3**
Bureau du surintendant des institutions financières • Examiner les politiques et procédures visant à lutter contre le blanchiment d'argent dans le cadre de son programme de surveillance des institutions financières et des sociétés d'assurance-vie assujetties à la réglementation fédérale	—	—	—	—	—
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada[1] • Recevoir et analyser les déclarations d'opérations • Communiquer aux organismes d'application de la loi les renseignements qui ont trait aux infractions de blanchiment d'argent • Sensibiliser la population au blanchiment d'argent • Assurer le respect des exigences de tenue de documents et de déclaration des opérations d'un montant élevé	18,0	25,5	26,3	21,3	**91,1**
Citoyenneté et Immigration Canada • Interdire l'entrée des non-citoyens qui font du blanchiment d'argent transnational ou les renvoyer	0,0	0,7	0,7	0,7	**2,1**
Gendarmerie royale du Canada • Enquêter sur les infractions de blanchiment d'argent relatives au *Code criminel* et à d'autres lois fédérales	2,6	4,9	4,9	4,9	**17,3**
Ministère de la Justice • Intenter des poursuites en cas d'infraction relative au blanchiment d'argent	0,6	1,2	1,2	1,2	**4,2**
Ministère des Finances • Élaborer et évaluer les politiques et les règlements • En qualité de ministère principal, s'occuper des pourparlers internationaux sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes	0.3	0.3	0.3	0.3	**1.2**
Service canadien du renseignement de sécurité • Enquêter sur les menaces à la sécurité nationale qui ont un lien avec le blanchiment d'argent et avec le financement d'activités terroristes	—	—	—	—	—
Total	**26,8**	**38,6**	**39,4**	**34,4**	**139,2**

Note : [1]Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a également reçu, pour détecter et décourager le financement du terrorisme, des fonds s'élevant à 10,0 millions de dollars en 2001-2002, à 14,7 millions de dollars en 2002-2003 et à 9,5 millions de dollars en 2003-2004.

Source : D'après des données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pièce 3.1 Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent : rôles et budgets des ministères et des organismes fédéraux

Rôles des ministères et des organismes fédéraux	Budget des ministères et des organismes fédéraux (en millions de dollars)				
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Agence des douanes et du revenu du Canada • Recevoir et transmettre au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada les déclarations d'importation et d'exportation de montants élevés en espèces ou sous la forme d'instruments monétaires • Appliquer le régime de déclaration des mouvements de montants élevés en espèces à la frontière canadienne • Enquêter sur les cas d'évasion de droits de douane, de taxes et d'impôts liés au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes	5,3	6,0	6,0	6,0	**23,3**
Bureau du surintendant des institutions financières • Examiner les politiques et procédures visant à lutter contre le blanchiment d'argent dans le cadre de son programme de surveillance des institutions financières et des sociétés d'assurance-vie assujetties à la réglementation fédérale	—	—	—	—	—
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada[1] • Recevoir et analyser les déclarations d'opérations • Communiquer aux organismes d'application de la loi les renseignements qui ont trait aux infractions de blanchiment d'argent • Sensibiliser la population au blanchiment d'argent • Assurer le respect des exigences de tenue de documents et de déclaration des opérations d'un montant élevé	18,0	25,5	26,3	21,3	**91,1**
Citoyenneté et Immigration Canada • Interdire l'entrée des non-citoyens qui font du blanchiment d'argent transnational ou les renvoyer	0,0	0,7	0,7	0,7	**2,1**
Gendarmerie royale du Canada • Enquêter sur les infractions de blanchiment d'argent relatives au *Code criminel* et à d'autres lois fédérales	2,6	4,9	4,9	4,9	**17,3**
Ministère de la Justice • Intenter des poursuites en cas d'infraction relative au blanchiment d'argent	0,6	1,2	1,2	1,2	**4,2**
Ministère des Finances • Élaborer et évaluer les politiques et les règlements • En qualité de ministère principal, s'occuper des pourparlers internationaux sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes	0,3	0,3	0,3	0,3	**1,2**
Service canadien du renseignement de sécurité • Enquêter sur les menaces à la sécurité nationale qui ont un lien avec le blanchiment d'argent et avec le financement d'activités terroristes	—	—	—	—	—
Total	**26,8**	**38,6**	**39,4**	**34,4**	**139,2**

Note : [1]Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a également reçu, pour détecter et décourager le financement du terrorisme, des fonds s'élevant à 10,0 millions de dollars en 2001-2002, à 14,7 millions de dollars en 2002-2003 et à 9,5 millions de dollars en 2003-2004.

Source : D'après des données fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Objet de l'étude

3.16 La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la *Loi antiterroriste* énoncent toutes deux que le Parlement est tenu, avant une date déterminée, d'examiner chacune de ces lois et leur mode d'application.

- La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, dans les cinq ans (avant le 5 juillet 2005).
- La *Loi antiterroriste*, dans les trois ans (avant le 18 décembre 2004).

3.17 En préparation de ces examens par le Parlement, le Bureau a élaboré un calendrier de production de rapports en deux étapes (voir la section « À propos de l'étude » à la fin du chapitre) :

- L'étude actuelle ouvre la voie à une vérification de la stratégie du gouvernement fédéral pour lutter contre le blanchiment d'argent. Elle décrit le blanchiment d'argent et les principales difficultés de cette lutte.
- En novembre 2004, nous nous demanderons comment le gouvernement fédéral réussit à surmonter ces difficultés.

Observations

Comprendre ce qu'est le blanchiment d'argent

Qu'est-ce que le blanchiment d'argent?

3.18 Le terme « blanchiment d'argent » aurait été employé pour la première fois aux États-Unis, dans les années 1920, pour désigner l'une des méthodes utilisées par les criminels pour donner une apparence légitime à leurs profits ou aux produits tirés de la criminalité. Les criminels ont d'abord eu recours à des commerces de détail où les transactions se faisaient au comptant. Il s'agissait de mêler les produits de la criminalité aux revenus licites et de déclarer le tout à titre de revenus d'entreprise légitimes. On parlait de blanchiment d'argent parce que les blanchisseries étaient des types de commerce qui servaient souvent à transformer l'argent sale en argent propre.

3.19 Il y a plusieurs définitions du blanchiment d'argent. Certaines mettent en relief la façon dont les criminels intègrent les produits de la criminalité dans le système financier, par exemple au moyen de dépôts bancaires directs ou d'une entreprise. Il existe des définitions plus vastes selon lesquelles le blanchiment d'argent correspond à presque n'importe quelle utilisation des profits tirés de la criminalité. Le point commun de ces définitions est l'intention du criminel : déguiser les produits de son activité pour leur donner une apparence légitime.

3.20 La législation canadienne ne définit pas le blanchiment d'argent, mais le *Code criminel* définit l'infraction du recyclage des produits de la criminalité; le *Code* et d'autres lois fédérales définissent les activités criminelles qui génèrent les produits de la criminalité.

- Commet une infraction de blanchiment quiconque cache la source d'argent ou de biens, sachant ou croyant qu'ils ont été obtenus par la voie de certains types d'activités criminelles au Canada ou à l'étranger.
- Ces activités criminelles comprennent le trafic de drogues, la corruption, la fraude, la falsification de documents, le meurtre, le vol qualifié, la contrefaçon d'argent et la manipulation du cours des actions.

3.21 Le blanchiment d'argent n'inclut pas toutes les activités illégales. Le camouflage de produits de l'évasion fiscale ou douanière, par exemple, n'est pas une infraction de blanchiment d'argent. Dans ce cas, le gouvernement soutient que les règles et les procédures déjà prévues dans d'autres lois sont suffisantes. La *Loi de l'impôt sur le revenu*, par exemple, contient ses propres sanctions pour évasion fiscale et des procédures permettant de recouvrer l'impôt impayé.

3.22 Le blanchiment d'argent est un type particulier d'acte criminel. Les opérations servant à blanchir les profits tirés de la criminalité sont à la fois légales et courantes, comme les dépôts bancaires, les télévirements et les opérations de change. Ce qui rend ces actes illégaux, c'est que l'argent provient d'activités criminelles et que ces actes visent à dissimuler cette provenance.

3.23 Pour qu'une personne soit déclarée coupable de blanchiment d'argent, il doit être prouvé hors de tout doute raisonnable que l'argent ou les biens étaient des produits de la criminalité, que l'accusé le savait ou le croyait et qu'il avait l'intention de les dissimuler.

3.24 La plupart des produits de la criminalité ne sont pas blanchis, au sens courant du terme. Ils sont soit dépensés par le criminel ou conservés en espèces ou dans des comptes bancaires au Canada ou à l'étranger, afin d'être dépensés plus tard sans qu'il y ait tentative pour en dissimuler l'origine. L'achat de véhicules automobiles pour usage personnel serait, par exemple, l'un des usages les plus courants des produits de la criminalité.

Existe-t-il un lien entre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes?

3.25 Le blanchiment d'argent consiste à transformer les profits d'actes criminels qui ont été perpétrés dans le passé de façon à en dissimuler l'origine illégale. Le financement du terrorisme exige toutefois le traitement de l'argent — qu'il ait été obtenu légalement ou illégalement — pour qu'il puisse servir par la suite à la perpétration d'actes criminels.

3.26 À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Canada a pris un certain nombre de mesures pour lutter contre le financement d'activités terroristes. Ces mesures visent à aider la police à détecter et à prévenir le financement d'activités terroristes ainsi qu'à intenter des poursuites en cas d'infractions liées au financement de telles activités.

3.27 Les groupes terroristes diffèrent des grandes organisations criminelles à plusieurs égards importants :

- **Motivation.** Tandis que les narcotrafiquants et les groupes du crime organisé cherchent principalement le gain monétaire, les groupes terroristes sont habituellement motivés par des buts autres que financiers. Il existe une définition selon laquelle le but premier du terrorisme est d'intimider une population ou d'obliger un gouvernement à agir ou à s'abstenir de poser un quelconque acte.
- **Source des fonds.** Les manœuvres financières d'une organisation terroriste sont difficiles à retracer puisque l'argent peut provenir d'entreprises légitimes pouvant leur appartenir et de dons apparemment reçus de sympathisants. Étant donné que l'argent a une source en apparence légale, il y a peu d'indices, sinon aucun, qui contribueraient à faire ressortir une opération ou une série d'opérations.
- **La taille et la nature des opérations financières.** Les opérations financières liées aux activités terroristes peuvent impliquer des montants qui ne sont pas assez élevés pour nécessiter une déclaration. Par exemple, selon une analyse par le FBI des événements entourant le 11 septembre 2001, chaque pirate avait ouvert un compte avec un seul dépôt d'un montant moyen de 3 000 $ à 5 000 $ US, en espèces ou sous forme de télévirement. On a montré également qu'ils avaient fait de nombreux retraits en petits montants, au moyen de cartes de débit surtout.
- **Transferts d'argent à l'extérieur du système financier traditionnel.** Il y a des façons de transférer de l'argent d'un individu à un autre ou d'un pays à un autre outre les banques ou les institutions financières. Le système *Hawala* et d'autres méthodes de transfert semblables, dont les systèmes *Fei ch'ien* et *Hundi*, ont également joué un rôle dans le déplacement de fonds de groupes terroristes. *Hawala* fonctionne comme suit : quelqu'un remet un montant d'argent à un agent dans un pays et cet agent dit à un autre agent, dans un autre pays, de remettre de l'argent à une personne en particulier. Tout le transfert fonctionne de bouche à oreille. L'argent déplacé de cette manière ne laisse pas de traces sur papier, comme dans le cas d'un établissement financier traditionnel, telle un banque.

3.28 C'est ainsi qu'il est difficile de suivre la piste de l'argent des terroristes. Pour la période de trois ans se terminant en 2003-2004, le gouvernement a accordé au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières 34 millions de dollars au total, destinés à la détection et à la prévention du financement des activités terroristes. Des règlements ont été élaborés relativement à la déclaration des opérations qui semblent liées au financement du terrorisme.

Que sait-on de l'étendue et des répercussions du blanchiment d'argent?

3.29 Le blanchiment d'argent étant caché, tout comme les activités criminelles qu'il vise à dissimuler, il est difficile de déterminer dans quelle

mesure il est répandu. Comme la vérificatrice générale l'a fait observer au chapitre 4 de son rapport de 2002, intitulé « Le système de justice pénale : des défis importants à relever », les données estimatives sur l'étendue et sur les répercussions du crime organisé sont fondées sur des renseignements limités, souvent repris d'un rapport sur le blanchiment d'argent à l'autre.

3.30 Les auteurs d'un certain nombre d'études ont conclu qu'il n'existe pas de données estimatives fiables tant sur l'étendue du blanchiment d'argent au Canada ou à l'étranger que sur ses répercussions. Par exemple, dans sa dernière stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent, le Trésor américain déclare qu'il ne connaît pas encore toute l'étendue du problème. En effet, les diverses tentatives pour répondre à cette question au fil des ans ont donné des résultats qui laissent à désirer. C'est ainsi que les données estimatives souvent utilisées au Canada et à l'étranger sont fort sujettes à caution.

3.31 Il existe néanmoins un consensus selon lequel le gouvernement du Canada doit prêter attention au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes. Le trafic de drogues, qui serait la source d'une bonne partie de l'argent blanchi via le Canada, est une activité qui générerait des milliards de dollars par année. Les crimes économiques, comme la fraude, seraient également très répandus au Canada.

3.32 Beaucoup d'actes criminels visent la réalisation d'un profit pour un criminel ou pour un groupe de criminels. Le blanchiment d'argent permet au criminel de jouir de ce profit sans que l'origine criminelle de l'argent ne soit retracée. Une fois recyclés, les produits de la criminalité peuvent servir à financer d'autres activités criminelles, de sorte qu'il se crée un cycle de la criminalité.

3.33 Les coûts économiques du blanchiment d'argent peuvent prendre de nombreuses formes. Par exemple, les entreprises honnêtes ne peuvent concurrencer celles qui tirent une partie de leurs revenus du blanchiment d'argent. Lorsque de l'argent est blanchi par l'entremise d'institutions financières, la réputation et même l'intégrité de celles-ci pourraient être ruinées.

Comment l'argent est-il blanchi?

3.34 La plupart des activités criminelles qui génèrent de l'argent comptant obligent à recourir au blanchiment d'argent. Ce processus comporte habituellement trois étapes : placer les produits de la criminalité dans le système financier, multiplier les vagues d'opérations financières successives pour en dissimuler l'origine, puis réintroduire l'argent blanchi dans le système économique légitime (voir la pièce 3.2).

3.35 Les formes les plus simples de blanchiment se produisent près du lieu où le crime a été commis à l'origine. Par exemple, on peut acheter, puis encaisser des jetons de casino, et ainsi transformer en toute légalité des profits de la criminalité qui semblent provenir du jeu. Il existe des exemples plus complexes, comme l'achat et la vente d'actions, de marchandises ou de biens immobiliers.

3.36 Ces méthodes conviennent davantage pour les sommes relativement modestes ou occasionnelles. Si l'activité criminelle est permanente, on se sert de commerces de détail où les opérations se font au comptant, comme les lave-autos et les blanchisseries, les salles de jeux vidéo, les clubs vidéo, les bars et les restaurants. Les produits de la criminalité sont mêlés à l'argent légal et le total est déclaré en tant que revenu légitime de l'entreprise. Les taxes supplémentaires qui peuvent être exigées sont traitées comme des frais d'exploitation.

3.37 Lorsque les sommes en espèces qui doivent être blanchies sont élevées et que les organismes nationaux d'application de la loi réussissent mieux à repérer le blanchiment d'argent, cette opération risque davantage d'être assortie d'un volet international. En outre, les trois étapes du blanchiment deviennent généralement plus distinctes.

Pièce 3.2 Le blanchiment d'argent

Le blanchiment d'argent est décrit généralement comme un processus en trois étapes visant à faire paraître comme légitimes les profits ou produits de la criminalité.	
1. Dans l'étape initiale du blanchiment, ou étape de **placement**, le blanchisseur place les produits de la criminalité dans le système financier.	• Il peut le faire en fractionnant de fortes sommes en espèces pour obtenir des sommes plus petites et moins évidentes qu'il dépose directement dans un compte bancaire. Le criminel peut convertir l'argent sous d'autres formes tels des chèques ou ordres de virement qui sont ensuite recueillis et déposés dans des comptes ailleurs. • C'est à cette étape que le blanchiment d'argent peut être le plus facilement détecté.
2. Une fois les fonds entrés dans le système financier, intervient alors la deuxième étape dite de **l'étalement d'opérations successives en couches**. Le blanchisseur procède ici à une série de conversions des fonds où il leur fait subir plusieurs déplacements pour les éloigner de leur source.	• Les fonds peuvent servir à acheter et à vendre des instruments de placement telles des actions et obligations. Le blanchisseur peut les virer sur une série de comptes ouverts dans diverses banques, un peu partout dans le monde. • Dans certains cas, le blanchisseur peut masquer les transferts sous forme de paiements de biens ou de services. Cela donne aux fonds une apparence légitime.
3. Ayant réussi à faire franchir ces deux étapes du blanchiment aux produits de la criminalité, le blanchisseur passe alors à la troisième étape, **l'intégration**, où les fonds sont réintroduits dans des activités économiques légitimes.	• Le blanchisseur peut alors décider de les investir dans l'immobilier, dans des produits de luxe ou dans des entreprises. • À cette troisième étape, il est très difficile d'établir une distinction entre les fonds légaux et les fonds illégaux.

Source : Selon des renseignements du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

3.38 De fortes sommes en espèces ont été transportées ou expédiées à l'extérieur du pays, ou transférées au moyen de systèmes financiers officiels ou non. Par ailleurs, des capitaux ont été déplacés par la voie d'entreprises qui font du commerce international de biens et de services et qui peuvent donc expliquer de façon crédible ces déplacements de fonds vers l'étranger.

3.39 Une société ou une fiducie étrangère peut alors recevoir les fonds et les introduire dans le système financier international. Dès lors, le propriétaire des fonds peut être protégé par le secret bancaire, le secret des sociétés et, dans certains cas, le privilège des communications entre client et avocat.

3.40 Les criminels recourent à diverses méthodes pour toucher ces fonds à partir de leur pays de résidence : avec une carte de débit ou de crédit délivrée par une banque étrangère, par l'intermédiaire de comptes d'une banque étrangère dans leur pays de résidence, en tant que profit de la vente d'immeubles ou de la négociation de valeurs mobilières, en tant que salaire ou revenu d'entreprise versé par une société étrangère ou en tant que prêt d'entreprise.

Comment le blanchiment d'argent est-il détecté?

3.41 Le bon blanchisseur essaie de reproduire des opérations légales. C'est ainsi qu'il est souvent très difficile de différencier les opérations légales de celles qui ne le sont pas tant que les agents d'application de la loi ne parviennent pas à cibler un acte criminel bien défini, et à retracer la piste des fonds.

3.42 Les agents d'application de la loi tirent des renseignements d'une vaste gamme de sources au fil de leurs enquêtes criminelles. Depuis toujours, l'accent est mis sur les crimes perpétrés à l'origine et le blanchiment d'argent ne transparaît qu'à l'occasion d'enquêtes ultérieures. Selon une analyse des enquêtes menées par la GRC avant l'adoption de la nouvelle *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, par exemple, la plupart des affaires relatives aux produits de la criminalité ont été mises au jour dans d'autres unités d'application de la loi, notamment celle de l'antidrogue.

3.43 L'un des éléments fondamentaux d'un système de lutte contre le blanchiment d'argent consiste à être en mesure d'identifier un client, c'est-à-dire de « connaître son client ». Sur le plan local, les employés de première ligne — qui traitent quotidiennement avec les clients — seraient les mieux placés pour détecter ce qui pourrait être une opération ou une série d'opérations inhabituelles ou douteuses. Ces employés sont devenus le fer de lance du gouvernement fédéral dans ses efforts pour lutter contre le blanchiment d'argent. De par leur situation, ils sont en mesure de repérer le criminel ou toute autre personne qui place des produits de la criminalité dans le système financier.

3.44 Grâce aux systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent, on tente de suivre la trace de l'argent en mettant tout d'abord l'accent sur les opérations financières inhabituelles. Du point de vue de l'institution

financière, une opération peut sembler inhabituelle d'après les indices suivants :

- les pratiques bancaires habituelles et la connaissance du client (par exemple, le client commence à faire fréquemment des opérations au comptant qui impliquent de gros montants, ce qu'il ne faisait pas normalement);
- le comportement du client (par exemple, il fournit des renseignements confus au sujet de l'opération).

3.45 L'opération ou la série d'opérations, jusque-là inhabituelles, deviennent douteuses s'il y a des motifs raisonnables de les croire liées à une infraction criminelle. C'est là un critère plus difficile et les grandes institutions financières ont recours à du personnel de sécurité spécialement formé pour porter ce jugement.

3.46 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a publié des indicateurs servant à détecter les opérations douteuses (voir la pièce 3.3). Il l'a fait en consultation avec les entités qui ont l'obligation de faire des déclarations et avec les organismes chargés d'appliquer la loi et spécialisés dans le renseignement financier international. Les indicateurs sont fondés sur les caractéristiques qui ont été reliées au blanchiment d'argent ou à des activités terroristes dans le passé, et ils sont appelés à évoluer.

Pièce 3.3 Exemples d'indicateurs communs d'opérations douteuses

Catégorie	Description
But économique	• L'opération est faite pour le compte d'un organisme sans but lucratif ou de bienfaisance pour lequel il semble ne pas y avoir de but économique raisonnable ou de lien entre l'activité déclarée de l'organisme et les autres parties à l'opération. • L'opération ne semble ni courante dans le secteur d'activité en question ni économiquement viable pour le client (par exemple, consentir une hypothèque ou contracter un emprunt à un taux d'intérêt élevé).
Connaissance des exigences de déclaration d'opérations douteuses ou de tenue de documents	• Le client tente de convaincre l'employé de ne pas remplir les documents nécessaires pour déclarer l'opération. • Le client a une connaissance inhabituelle de la loi régissant la déclaration des opérations douteuses.
Documents d'identification	• Le client veut s'identifier par des moyens autres que ses pièces d'identité personnelles. • Tous les documents d'identification présentés ont été délivrés par un pays étranger ou ne peuvent être vérifiés pour une raison quelconque. • Tous les documents d'identification présentés semblent récents ou portent des dates de délivrance récentes.
Indicateurs généraux	• Le client semble avoir des comptes dans plusieurs institutions financières d'un même secteur sans raison apparente. • Le numéro de téléphone personnel ou d'affaires du client n'est plus en service ou est inexistant lorsqu'on tente de le joindre peu après l'ouverture de son compte. • Le client insiste pour que l'opération s'effectue rapidement.

Pièce 3.3 Exemples d'indicateurs communs d'opérations douteuses (suite)

Catégorie	Description
Opérations ailleurs qu'au Canada	• Une carte de crédit délivrée par une banque étrangère qui n'est pas exploitée au Canada est utilisée par un client qui ne vit pas ou ne travaille pas dans le pays en question. • Dépôts suivis peu après d'un télévirement d'argent destiné à des endroits douteux ou transitant par de tels endroits. Ces pays sont douteux parce qu'ils sont reconnus pour faciliter les activités de blanchiment d'argent ou soupçonnés de le faire.
Opérations en espèces	• Le client commence à effectuer fréquemment des opérations en espèces d'un montant élevé alors que ce genre d'activité lui était inhabituel dans le passé. • Le client fait constamment des opérations en espèces qui sont bien en deçà des exigences visant l'identification et la déclaration de ces opérations. • Le client effectue des opérations en espèces dont les montants sont constamment élevés et arrondis (p. ex., 8 500 $ ou 9 900 $). • La profession déclarée du client ne correspond pas au niveau ou au type d'activité (par exemple, un étudiant ou un chômeur qui fait des retraits en espèces correspondant au montant quotidien maximal en de multiples endroits dans un vaste secteur géographique).
Opérations liées à des activités commerciales extraterritoriales	• Demandes fréquentes de chèques de voyage, de traites en devises étrangères ou d'autres types de titres négociables. • Opérations exigeant la participation d'une banque « écran » extraterritoriale dont le nom peut ressembler étrangement à celui d'une importante institution légitime. • Transferts électroniques de fonds inexpliqués par le client, dans un sens comme dans l'autre.
Opérations relatives à des comptes	• Un compte fait l'objet de nombreux petits dépôts en espèces, mais seulement de quelques retraits élevés en espèces. • Le client fait fréquemment des dépôts ailleurs qu'à sa succursale locale. • Un compte inactif qui contient une somme minimale est réactivé. Il reçoit soudain un dépôt ou une série de dépôts qui sont suivis de retraits fréquents en espèces jusqu'à épuisement de la somme transférée. • De multiples comptes personnels et comptes d'entreprises servent à recueillir puis à acheminer des fonds à un petit nombre de bénéficiaires à l'étranger. Cela est particulièrement suspect si ces comptes se trouvent dans des endroits douteux, comme des pays reconnus pour faciliter les activités de blanchiment d'argent ou soupçonnés de le faire.

Source : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Ligne directrice 2 : opérations douteuses, 9 mai 2002.

Élaboration d'une stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent

L'expérience croissante du Canada sur la scène internationale

3.47 La communauté internationale s'emploie depuis plus de 15 ans à lutter contre le blanchiment d'argent. Entrepris dans le cadre de la lutte antidrogue, ses efforts ont été élargis de manière à englober les produits de la plupart des autres crimes graves et, tout récemment, ils ont été étendus à la lutte contre le terrorisme.

3.48 La Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes a procuré un cadre d'intervention internationale en matière de blanchiment d'argent. Elle prescrit notamment que chaque pays adopte une loi contre le recyclage des produits de la criminalité. La Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée prévoit aussi d'autres obligations.

financière, une opération peut sembler inhabituelle d'après les indices suivants :

- les pratiques bancaires habituelles et la connaissance du client (par exemple, le client commence à faire fréquemment des opérations au comptant qui impliquent de gros montants, ce qu'il ne faisait pas normalement);
- le comportement du client (par exemple, il fournit des renseignements confus au sujet de l'opération).

3.45 L'opération ou la série d'opérations, jusque-là inhabituelles, deviennent douteuses s'il y a des motifs raisonnables de les croire liées à une infraction criminelle. C'est là un critère plus difficile et les grandes institutions financières ont recours à du personnel de sécurité spécialement formé pour porter ce jugement.

3.46 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a publié des indicateurs servant à détecter les opérations douteuses (voir la pièce 3.3). Il l'a fait en consultation avec les entités qui ont l'obligation de faire des déclarations et avec les organismes chargés d'appliquer la loi et spécialisés dans le renseignement financier international. Les indicateurs sont fondés sur les caractéristiques qui ont été reliées au blanchiment d'argent ou à des activités terroristes dans le passé, et ils sont appelés à évoluer.

Pièce 3.3 Exemples d'indicateurs communs d'opérations douteuses

Catégorie	Description
But économique	• L'opération est faite pour le compte d'un organisme sans but lucratif ou de bienfaisance pour lequel il semble ne pas y avoir de but économique raisonnable ou de lien entre l'activité déclarée de l'organisme et les autres parties à l'opération. • L'opération ne semble ni courante dans le secteur d'activité en question ni économiquement viable pour le client (par exemple, consentir une hypothèque ou contracter un emprunt à un taux d'intérêt élevé).
Connaissance des exigences de déclaration d'opérations douteuses ou de tenue de documents	• Le client tente de convaincre l'employé de ne pas remplir les documents nécessaires pour déclarer l'opération. • Le client a une connaissance inhabituelle de la loi régissant la déclaration des opérations douteuses.
Documents d'identification	• Le client veut s'identifier par des moyens autres que ses pièces d'identité personnelles. • Tous les documents d'identification présentés ont été délivrés par un pays étranger ou ne peuvent être vérifiés pour une raison quelconque. • Tous les documents d'identification présentés semblent récents ou portent des dates de délivrance récentes.
Indicateurs généraux	• Le client semble avoir des comptes dans plusieurs institutions financières d'un même secteur sans raison apparente. • Le numéro de téléphone personnel ou d'affaires du client n'est plus en service ou est inexistant lorsqu'on tente de le joindre peu après l'ouverture de son compte. • Le client insiste pour que l'opération s'effectue rapidement.

Pièce 3.3 Exemples d'indicateurs communs d'opérations douteuses (suite)

Catégorie	Description
Opérations ailleurs qu'au Canada	• Une carte de crédit délivrée par une banque étrangère qui n'est pas exploitée au Canada est utilisée par un client qui ne vit pas ou ne travaille pas dans le pays en question. • Dépôts suivis peu après d'un télévirement d'argent destiné à des endroits douteux ou transitant par de tels endroits. Ces pays sont douteux parce qu'ils sont reconnus pour faciliter les activités de blanchiment d'argent ou soupçonnés de le faire.
Opérations en espèces	• Le client commence à effectuer fréquemment des opérations en espèces d'un montant élevé alors que ce genre d'activité lui était inhabituel dans le passé. • Le client fait constamment des opérations en espèces qui sont bien en deçà des exigences visant l'identification et la déclaration de ces opérations. • Le client effectue des opérations en espèces dont les montants sont constamment élevés et arrondis (p. ex., 8 500 $ ou 9 900 $). • La profession déclarée du client ne correspond pas au niveau ou au type d'activité (par exemple, un étudiant ou un chômeur qui fait des retraits en espèces correspondant au montant quotidien maximal en de multiples endroits dans un vaste secteur géographique).
Opérations liées à des activités commerciales extraterritoriales	• Demandes fréquentes de chèques de voyage, de traites en devises étrangères ou d'autres types de titres négociables. • Opérations exigeant la participation d'une banque « écran » extraterritoriale dont le nom peut ressembler étrangement à celui d'une importante institution légitime. • Transferts électroniques de fonds inexpliqués par le client, dans un sens comme dans l'autre.
Opérations relatives à des comptes	• Un compte fait l'objet de nombreux petits dépôts en espèces, mais seulement de quelques retraits élevés en espèces. • Le client fait fréquemment des dépôts ailleurs qu'à sa succursale locale. • Un compte inactif qui contient une somme minimale est réactivé. Il reçoit soudain un dépôt ou une série de dépôts qui sont suivis de retraits fréquents en espèces jusqu'à épuisement de la somme transférée. • De multiples comptes personnels et comptes d'entreprises servent à recueillir puis à acheminer des fonds à un petit nombre de bénéficiaires à l'étranger. Cela est particulièrement suspect si ces comptes se trouvent dans des endroits douteux, comme des pays reconnus pour faciliter les activités de blanchiment d'argent ou soupçonnés de le faire.

Source : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, Ligne directrice 2 : opérations douteuses, 9 mai 2002.

Élaboration d'une stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent

L'expérience croissante du Canada sur la scène internationale

3.47 La communauté internationale s'emploie depuis plus de 15 ans à lutter contre le blanchiment d'argent. Entrepris dans le cadre de la lutte antidrogue, ses efforts ont été élargis de manière à englober les produits de la plupart des autres crimes graves et, tout récemment, ils ont été étendus à la lutte contre le terrorisme.

3.48 La Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes a procuré un cadre d'intervention internationale en matière de blanchiment d'argent. Elle prescrit notamment que chaque pays adopte une loi contre le recyclage des produits de la criminalité. La Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée prévoit aussi d'autres obligations.

3.49 Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux a été établi après le Sommet du G7, en juillet 1989, et le Canada en est membre depuis ses débuts. Le Groupe cherche à empêcher le plus possible les terroristes, les narcotrafiquants et les autres membres du crime organisé d'utiliser le système financier international, en instaurant et en mettant de l'avant des normes internationales pour les systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent et en recensant et en nommant les pays qui ne coopèrent pas.

3.50 En 1990, le Groupe d'action a élaboré 40 recommandations pour lutter contre la mauvaise utilisation du système financier par les individus qui blanchissent l'argent de la drogue. Les recommandations constituent un cadre pour la lutte contre le blanchiment d'argent. Elles proposent des modifications à apporter au système de justice pénale et aux modalités d'application de la loi, au système financier et à sa réglementation, ainsi qu'en matière de coopération internationale. Par exemple, chaque pays est invité :

- à criminaliser le blanchiment d'argent;
- à veiller à ce que les institutions financières identifient leurs clients et tiennent des documents sur eux et sur leurs comptes, et à ce qu'elles déclarent les opérations douteuses;
- à surveiller la circulation d'argent à ses frontières;
- à collaborer avec d'autres pays en vue de redoubler d'efforts pour lutter contre le blanchiment d'argent.

3.51 Les recommandations du Groupe d'action n'ont été appliquées initialement qu'aux produits de la criminalité relatifs au trafic de drogues. Il a toutefois été décidé en 1996 d'en étendre l'application aux produits de tous les crimes graves. Cette décision se fondait sur les connaissances acquises lors des enquêtes menées jusque-là sur le blanchiment d'argent et aussi sur le fait que des changements étaient en cours dans les méthodes de blanchiment. On s'employait, par exemple, à perfectionner ces méthodes. Les recommandations du Groupe sont aujourd'hui entérinées par plus de 130 pays et largement reconnues à titre de normes visant à empêcher les blanchisseurs d'utiliser le système financier.

3.52 En 2002, le Groupe d'action a relevé divers aspects de son cadre qui pourraient être modifiés et il a invité les pays, les organismes internationaux, le secteur financier et les autres parties intéressées à présenter leurs observations. Voici quelques-uns des changements qui ont été proposés : modifier le mode d'identification des clients, changer le mécanisme de déclaration des opérations douteuses, identifier les propriétaires réels des actifs appartenant à des entreprises, à des fiducies et à des fondations et appliquer les recommandations aux professionnels, comme les avocats, les comptables et les analystes financiers, qui conseillent parfois les blanchisseurs ou peuvent leur prêter assistance autrement.

3.53 En avril 2001, les conseils de direction du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ont convenu respectivement de redoubler d'efforts dans la lutte mondiale contre le blanchiment d'argent. Ces organismes collaborent avec le Groupe d'action et avec leurs pays membres

en vue d'appliquer les normes de la lutte contre le blanchiment d'argent à leurs activités en matière de surveillance et d'opérations. Ils intensifieront également leurs efforts d'aide technique, de recherche et d'éducation dans ce domaine.

3.54 À une réunion spéciale sur le financement du terrorisme tenue en octobre 2001, le Groupe d'action a, dans le sillage du 11 septembre 2001, élargi sa mission au-delà du blanchiment d'argent, y greffant le financement du terrorisme. Il a diffusé de nouvelles normes internationales pour la lutte contre le financement du terrorisme et exhorté tous les pays à les adopter et à les mettre en œuvre. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont également accepté de jouer un rôle au-delà de la lutte contre le blanchiment d'argent et de déployer des efforts visant à prévenir le financement du terrorisme.

3.55 En juin 2002, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a été admis en tant que membre du Groupe Egmont de cellules du renseignement financier (*Financial Intelligence Units* ou *FIU*). Ce groupe a été formé en 1995 pour offrir à ces cellules une tribune permettant de mieux appuyer leurs programmes nationaux respectifs de lutte contre le blanchiment d'argent. Il s'agit notamment d'améliorer l'accès aux renseignements financiers et de les échanger sur une plus grande échelle et de façon plus systématique. Il s'agit également de rehausser l'expertise et les capacités du personnel de ces organisations ainsi que de favoriser une meilleure communication entre les cellules grâce à de nouvelles technologies.

La nouvelle stratégie canadienne de lutte contre le blanchiment d'argent

3.56 Lorsque le Groupe d'action financière a évalué le Canada en 1997, il a recommandé de mettre en place un mécanisme de déclaration obligatoire des opérations douteuses et des mouvements transfrontaliers de devises. Il a également recommandé d'établir une cellule centrale du renseignement financier chargée de recueillir, d'analyser et de diffuser cette information.

3.57 L'Initiative nationale du Canada pour la lutte contre le blanchiment d'argent a été élaborée en vue de combler les lacunes relevées par le Groupe d'action. La pièce 3.4 énumère les textes législatifs et réglementaires actuellement en vigueur.

3.58 La pièce maîtresse est la nouvelle *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité*, qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2000. Cette loi :

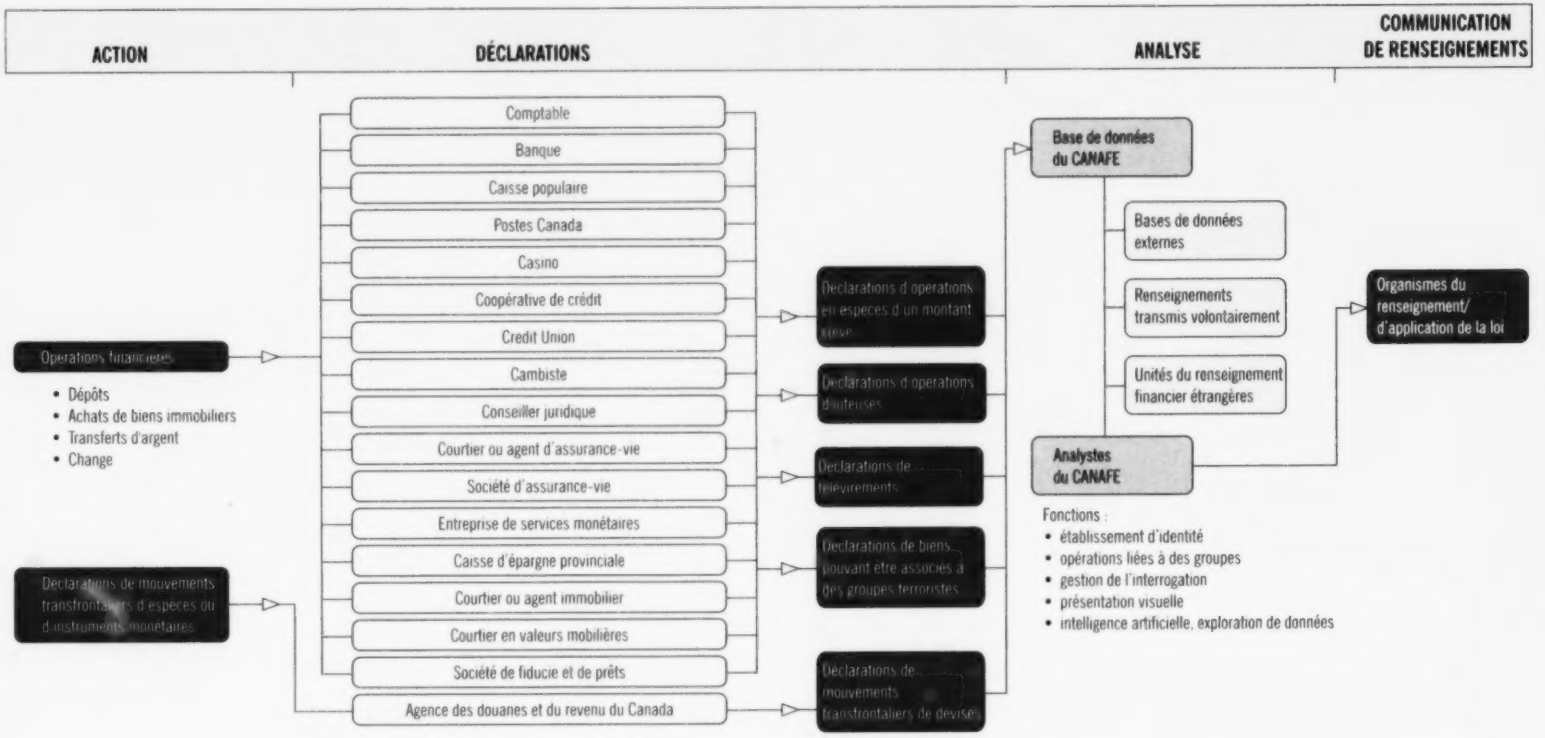
- établit un système de déclaration obligatoire des opérations douteuses et d'autres types d'opérations;
- prescrit la déclaration des mouvements transfrontaliers de grosses sommes d'argent;
- établit le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

3.59 La pièce 3.5 montre comment s'agencent ces divers éléments. Un éventail d'opérations financières, comme les dépôts, transferts d'argent, échanges de devises et achats immobiliers, peut être associé au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes.

Pièce 3.4 Principaux textes législatifs et réglementaires relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent, par date

Lois et règlements	Quelques dispositions fondamentales
	Lois
Code criminel, 1989	• Le *Code* criminalise le recyclage des produits de la criminalité et habilite les organismes d'application de la loi à saisir et à confisquer les produits de la criminalité. • Sont comprises les infractions relatives aux activités terroristes et au financement du terrorisme.
Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, 2000, 2001	• La *Loi* impose des obligations de tenue de documents et d'identification de clients aux institutions financières et aux autres entités auxquelles on pourrait recourir pour blanchir de l'argent ou financer des activités terroristes. • Elle établit un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. • Elle établit le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), qui doit s'occuper des renseignements déclarés et autres.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, 2001	• La *Loi* prévoit qu'un résident permanent ou un étranger est interdit de territoire s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il s'est livré, se livre ou pourrait se livrer à des activités criminelles organisées, tel le blanchiment d'argent transnational.
Loi sur la sécurité publique (proposée), 2002	• Cette loi confère au CANAFE la capacité de recueillir les renseignements relatifs au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme qui sont stockés dans les bases de données de la sécurité nationale. • Elle confère au CANAFE et au Bureau du surintendant des institutions financières la capacité de partager des renseignements sur la manière dont les institutions financières se conforment à la loi.
	Règlements
Règlement sur la déclaration des opérations douteuses, 2001	• Règlement prescrivant la déclaration d'une opération financière dont il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est liée à une infraction de blanchiment d'argent.
Règlement sur l'exclusion de certains actes criminels de la définition de « infraction désignée », 2002	• Exclusion de la loi ou des règlements sur les produits de la criminalité de certains actes criminels relevant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur l'accise*, de la *Loi sur la taxe d'accise* et d'autres lois.
Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, 2002	• Règlement qui établit des exigences de déclaration et de tenue de documents pour les opérations en espèces d'un montant élevé, de confirmation d'identité des clients qui effectuent de telles opérations et d'instauration d'un programme de conformité des institutions.
Règlement sur la déclaration des opérations douteuses – Recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes, 2002	• Élargissement du champ de déclaration exigé pour y inclure les cas présumés de financement du terrorisme et de biens appartenant à des organisations terroristes.
Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, 2002	• Règlement prescrivant la déclaration aux douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, des importations et exportations d'espèces ou d'effets représentant des montants importants, par exemple des actions, des obligations, des traites bancaires et des chèques de voyage.

Pièce 3.5 Processus opérationnel du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

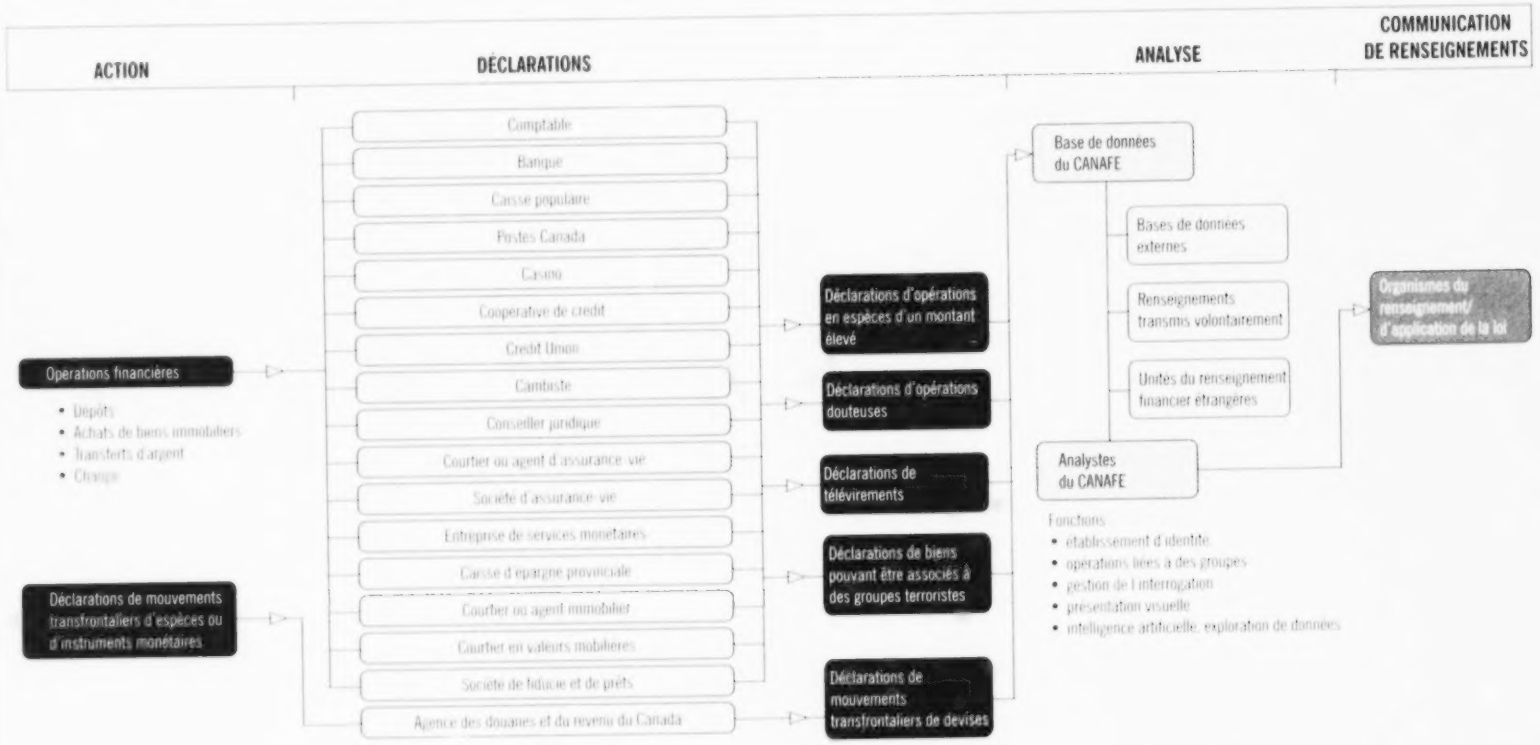


Source : Tiré du Rapport annuel du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, 31 mars 2002.

Pièce 3.4 Principaux textes législatifs et réglementaires relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent, par date

Lois et règlements	Quelques dispositions fondamentales
	Lois
Code criminel, 1989	• Le *Code* criminalise le recyclage des produits de la criminalité et habilite les organismes d'application de la loi à saisir et à confisquer les produits de la criminalité. • Sont comprises les infractions relatives aux activités terroristes et au financement du terrorisme.
Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, 2000, 2001	• La *Loi* impose des obligations de tenue de documents et d'identification de clients aux institutions financières et aux autres entités auxquelles on pourrait recourir pour blanchir de l'argent ou financer des activités terroristes. • Elle établit un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets. • Elle établit le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE), qui doit s'occuper des renseignements déclarés et autres.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, 2001	• La *Loi* prévoit qu'un résident permanent ou un étranger est interdit de territoire s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il s'est livré, se livre ou pourrait se livrer à des activités criminelles organisées, tel le blanchiment d'argent transnational.
Loi sur la sécurité publique (proposée), 2002	• Cette loi confère au CANAFE la capacité de recueillir les renseignements relatifs au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme qui sont stockés dans les bases de données de la sécurité nationale. • Elle confère au CANAFE et au Bureau du surintendant des institutions financières la capacité de partager des renseignements sur la manière dont les institutions financières se conforment à la loi.
	Règlements
Règlement sur la déclaration des opérations douteuses, 2001	• Règlement prescrivant la déclaration d'une opération financière dont il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est liée à une infraction de blanchiment d'argent.
Règlement sur l'exclusion de certains actes criminels de la définition de « infraction désignée », 2002	• Exclusion de la loi ou des règlements sur les produits de la criminalité de certains actes criminels relevant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur l'accise*, de la *Loi sur la taxe d'accise* et d'autres lois.
Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, 2002	• Règlement qui établit des exigences de déclaration et de tenue de documents pour les opérations en espèces d'un montant élevé, de confirmation d'identité des clients qui effectuent de telles opérations et d'instauration d'un programme de conformité des institutions.
Règlement sur la déclaration des opérations douteuses – Recyclage des produits de la criminalité et financement des activités terroristes, 2002	• Élargissement du champ de déclaration exigé pour y inclure les cas présumés de financement du terrorisme et de biens appartenant à des organisations terroristes.
Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, 2002	• Règlement prescrivant la déclaration aux douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, des importations et exportations d'espèces ou d'effets représentant des montants importants, par exemple des actions, des obligations, des traites bancaires et des chèques de voyage.

Pièce 3.5 Processus opérationnel du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada



Source : Tiré du Rapport annuel du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, 31 mars 2002.

3.60 Les institutions financières, les maisons de change, les casinos et les personnes ou entités qui agissent à titre d'intermédiaires financiers doivent déclarer ce qui suit :

- **les opérations douteuses**, c'est-à-dire toute opération financière dont il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est liée à une infraction relative au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes;
- **les opérations en espèces d'un montant élevé**, c'est-à-dire l'encaissement de sommes de 10 000 $ et plus;
- **les transferts électroniques de fonds**, c'est-à-dire les transferts de 10 000 $ et plus du Canada vers un autre pays ou vice versa;
- **les biens appartenant à des terroristes**, c'est-à-dire les espèces, les comptes bancaires, les polices d'assurance, les mandats, les biens immobiliers, les valeurs mobilières et les chèques de voyage ainsi que les autres types de biens qui, de source sûre, appartiennent ou sont contrôlés par à un groupe terroriste identifié par les Nations Unies et figurant dans les listes du solliciteur général.

3.61 Quiconque omet de déclarer de telles opérations commet une infraction passible d'une amende pouvant atteindre deux millions de dollars et d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans, ou de l'une ou l'autre de ces peines. Quiconque, dans l'intention de compromettre les enquêtes ou les poursuites, révèle à des criminels, à des blanchisseurs d'argent ou à toute autre personne qu'une déclaration a été faite à leur égard commet aussi une infraction.

3.62 La *Loi sur la déclaration des produits de la criminalité* prévoit également que quiconque franchit la frontière canadienne avec de grosses sommes d'argent, soit 10 000 $ et plus, en espèces ou en d'autres instruments liquides comme des chèques de voyage et des mandats en blanc, doit faire une déclaration à l'Agence canadienne des douanes et du revenu qui la transmet ensuite au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières. Les devises peuvent être saisies si la personne en question ne les a pas déclarées, mais elles lui sont remises moyennant paiement d'une amende, sauf si l'Agence canadienne des douanes et du revenu a un motif raisonnable de penser qu'il s'agit de produits de la criminalité.

3.63 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières joue un rôle de filtre. Sa fonction principale consiste à analyser les déclarations prescrites par la loi et à déterminer s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que des renseignements particuliers au sujet de certaines opérations pourraient être utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes. Si le Centre détermine que les renseignements seraient utiles, il les transmet aux autorités compétentes.

3.64 Le Centre est également chargé de protéger l'information qu'il reçoit de ses diverses sources, c'est-à-dire de veiller à ce qu'elle ne soit communiquée à aucune personne qui ne serait pas autorisée à en prendre

connaissance. Il doit également veiller à ce que les institutions financières et les autres entités et personnes se conforment aux exigences de la *Loi* concernant la déclaration des transactions, la tenue des documents et l'identification des clients.

Les principaux défis à relever

3.65 Le Canada a été l'un des derniers pays industrialisés à instaurer un système de déclaration obligatoire des opérations douteuses et à établir une cellule du renseignement financier chargée de recevoir, d'analyser et de transmettre l'information. Dans l'élaboration de sa nouvelle stratégie, le Canada a donc pu tirer parti à la fois de sa propre expérience et de celle des autres pays.

3.66 Tout comme les autres pays, le Canada a dû établir un équilibre entre les objectifs consistant à appliquer la loi, à protéger les renseignements personnels, à minimiser les coûts pour assurer le respect des exigences et à appuyer les efforts internationaux dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Le modèle qu'il a adopté est semblable à celui de la plupart des autres pays; les différences entre les pays découlent généralement de la situation particulière et du cadre constitutionnel de chacun.

Respect de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que du droit des Canadiens à la vie privée

3.67 Le Centre reçoit des renseignements financiers personnels au sujet de personnes qui effectuent des opérations financières légitimes. Cela soulève la question des attentes raisonnables en matière de vie privée en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

3.68 Pour protéger la vie privée des Canadiens qui font des opérations financières légitimes, le mandat du Centre a été assorti de diverses balises et restrictions, que voici :

- maintenir l'indépendance du Centre même par rapport aux organismes d'application de la loi, comme la GRC et les autres services de police;
- limiter la quantité de renseignements qui peuvent être communiqués aux organismes d'application de la loi;
- limiter la période pendant laquelle les données peuvent être conservées;
- veiller à ce qu'il y ait un examen par le Parlement dans la cinquième année suivant la promulgation de la loi.

3.69 Selon la loi, le Centre est également tenu de protéger les renseignements personnels qu'il recueille pour ne pas qu'ils soient communiqués à des personnes non autorisées à en prendre connaissance. Pour assurer cette protection, le Centre a pris des moyens pour gérer les renseignements en toute sécurité, notamment faire en sorte que les installations et le matériel soient sécurisés et que ses employés se conforment aux exigences en matière de sécurité.

3.70 La loi habilite le Centre à communiquer des renseignements financiers personnels s'il existe un « doute raisonnable ». L'article 8 de la Charte des droits, le droit de chacun à la protection contre les fouilles, les perquisitions et

les saisies abusives, a été interprété par les tribunaux comme suit : un juge doit autoriser une demande de communication d'information avant que des renseignements financiers personnels ne soient recueillis et transmis à des organismes d'application de la loi. Le juge fonderait sa décision sur l'existence de motifs raisonnables et probables de croire que les opérations financières servent à recycler des produits de la criminalité ou à financer des activités terroristes.

3.71 Outre qu'il doit veiller à ce que les renseignements personnels ne soient pas communiqués sans autorisation, le Centre a d'autres défis à relever. Au sujet des « motifs raisonnables de soupçonner », il doit énoncer une définition pratique qui puisse guider les décisions quant aux renseignements à communiquer et à ce qui rend pertinente l'information à l'égard d'une enquête ou d'une poursuite pour blanchiment d'argent. Le Centre doit également établir une procédure appropriée permettant de peser le risque de ne pas communiquer des renseignements susceptibles d'être utiles à des enquêtes par rapport au risque que certaines communications donnent lieu à des enquêtes qui ne sont ni nécessaires ni justifiées.

Élaboration de renseignements financiers de qualité supérieure destinés à l'application de la loi

3.72 Les organismes d'application de la loi ont recours à toute une panoplie de méthodes d'enquête et de sources de renseignement pour recueillir des preuves contre les blanchisseurs d'argent. Les renseignements que le Centre transmet aux organismes d'application de la loi servent à deux fins principales :

- déclencher de nouvelles enquêtes sur des contrevenants inconnus jusque-là des organismes d'application de la loi;
- contribuer aux enquêtes sur des contrevenants connus ou suspects.

3.73 Une fois recueillis, les renseignements sur les opérations financières doivent être analysés. L'efficacité à long terme de l'analyse se mesurera à l'effet de celle-ci sur les enquêtes criminelles et au nombre de poursuites pour blanchiment d'argent que les organismes d'application de la loi sont en mesure d'intenter. Les renseignements que le Centre transmet à ces organismes doivent être à la fois utiles et récents. À cette fin, le Centre a fait des investissements sur trois plans :

- **les outils et les méthodes analytiques** — en sélectionnant des indicateurs qui servent à détecter les opérations susceptibles d'être liées au blanchiment d'argent et au financement d'activités terroristes et en consultant les bases de données des secteurs public et privé qui peuvent intéresser le Centre, notamment la base de données nationales du Centre d'information de la police canadienne pour l'application de la loi;
- **le recrutement et la formation** — en embauchant des analystes qui ont des antécédents variés et en leur donnant une formation spécialisée en analyse;
- **les technologies de l'information** — en créant des systèmes et des logiciels qui lui servent à structurer sa base de données, à gérer les

rapports d'opérations ainsi qu'à apparier et à associer les données pour les analyses.

3.74 Le Centre prévoit recevoir chaque année près de 3 000 000 de déclarations d'opérations financières. Il les analyse pour déterminer s'il existe des liens et des constantes entre les déclarations en apparence douteuses, celles concernant les mouvements transfrontaliers de devises et les autres données utiles dont il dispose.

- S'il existe des liens que l'analyse permet de repérer entre ces activités financières, le type de comportement ainsi dépisté peut révéler l'existence d'une activité de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes.
- Lorsque l'on soupçonne qu'il peut y avoir eu blanchiment d'argent ou financement d'activités terroristes, le Centre doit communiquer certains renseignements à l'organisme compétent d'application de la loi, à savoir le nom de la personne ou de l'entreprise qui a effectué l'opération, le nom et l'adresse du lieu où celle-ci a été faite, de même que l'heure, la date, le montant, le type et le numéro de l'opération ainsi que le numéro de compte qui a servi à l'effectuer.
- Le Centre doit conserver les attestations écrites des motifs pour lesquels ses employés décident de communiquer des données à un organisme d'application de la loi.
- Les autorités d'application de la loi doivent mener leur propre enquête, mais elles peuvent aussi demander une ordonnance judiciaire pour obtenir le reste de l'analyse faite par le Centre. Le juge doit être convaincu qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction de blanchiment d'argent ou de financement d'activité terroriste a été perpétrée et que les renseignements demandés sont susceptibles d'être très utiles pour l'enquête relative à l'infraction.

3.75 Le Centre doit donc s'employer à acquérir et à rehausser la capacité d'analyser l'information en vue de déceler les opérations dénotant blanchiment d'argent ou financement d'activités terroristes. Les renseignements qu'il communique doivent aussi contribuer à améliorer les enquêtes sur les infractions criminelles.

Difficultés particulières posées par le financement d'activités terroristes

3.76 Il a été mentionné plus haut que les groupes terroristes diffèrent des grandes organisations criminelles à plusieurs égards importants : les motifs de leurs activités de financement, la source de leurs fonds, le caractère et la nature des opérations financières qu'ils effectuent et la façon dont ils déplacent les fonds à l'extérieur du système financier officiel. C'est pourquoi il est difficile de suivre la trace des déplacements d'argent par les terroristes.

3.77 Le ministère des Finances a élaboré un règlement qui régit la déclaration des opérations douteuses relatives au financement d'activités terroristes. Dans le cadre de l'initiative antiterrorisme, le Centre s'est vu

octroyer d'autres ressources visant à renforcer sa capacité de détecter et de prévenir le financement de telles activités.

3.78 Le Centre a entrepris de se doter des outils et indicateurs bien définis qui sont nécessaires pour déceler les activités susceptibles de pouvoir servir à financer des activités terroristes. Il est également en voie de former une équipe d'analystes qui se concentreront sur le financement de ces activités. Tout comme dans le cas du blanchiment d'argent, le défi consiste à acquérir la capacité d'analyser l'information et de la communiquer de façon à améliorer les enquêtes sur les infractions relatives au financement d'activités terroristes.

Sensibilisation et promotion du respect de la loi

3.79 Le Centre a deux autres mandats. Le premier consiste à sensibiliser et à renseigner le public sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Le deuxième est de veiller à ce qu'une vaste gamme d'intermédiaires financiers respectent la loi et les règlements.

3.80 Le Centre a recensé plus de 100 000 entités financières et autres qui pourraient être assujetties aux nouvelles exigences de déclaration. Il s'agit tout autant de grandes banques que de praticiens seuls, comme les comptables ou les avocats qui travaillent à leur compte. Une petite proportion seulement relève du secteur financier que les gouvernements fédéral et provinciaux réglementent.

3.81 Compte tenu de l'expérience des fonctionnaires américains, l'Agence des douanes et du revenu du Canada s'attend à recevoir chaque année environ 40 000 déclarations de mouvements transfrontaliers. Elle a incorporé les nouvelles exigences dans ses procédures.

3.82 L'une des difficultés qui se pose pour le Centre et pour l'Agence des douanes et du revenu du Canada est de veiller à ce que les entités financières et le public voyageur soient sensibilisés à leurs obligations. Une autre difficulté est d'élaborer un programme assez efficient et efficace pour assurer la conformité.

Établissement et maintien de bonnes relations de travail

3.83 Tel que mentionné plus haut, l'objectif ultime de la stratégie fédérale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes est de réduire la criminalité. Pour que cet objectif puisse être atteint, la collaboration, la coordination et la mise en commun de renseignements sont nécessaires à plusieurs niveaux :

- avec le secteur financier, pour détecter les activités douteuses et susceptibles d'être criminelles;
- au sein de l'administration fédérale, qui compte huit organismes investis de responsabilités ayant trait directement au blanchiment d'argent;
- entre les gouvernements, dont les organismes provinciaux de réglementation, les sociétés de loterie et de jeu ainsi que les organismes provinciaux et locaux d'application de la loi;

- sur le plan international, pour s'occuper de la criminalité transfrontalière et des refuges pour les blanchisseurs d'argent et les bailleurs de fonds du terrorisme.

3.84 À titre d'organisme principal, le ministère des Finances doit veiller à ce que ces partenaires et les parties intéressées établissent et entretiennent de bonnes relations de travail, de sorte que chacun puisse jouer son rôle pour favoriser la réalisation des objectifs de la stratégie. Il importe particulièrement que l'information et les renseignements soient transmis rapidement.

Mesure de l'efficacité des efforts fédéraux

3.85 La mesure de l'efficacité d'une stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent suscite un certain nombre de difficultés.

- **L'absence de points de référence** : il n'existe pas de mesure fiable de la quantité d'argent blanchi, ni de méthode convenue, au Canada ou à l'étranger, pour déterminer cette quantité.
- **Difficulté d'attribuer des résultats à une source de renseignement particulière** : les organismes d'application de la loi ont recours à toute une panoplie de méthodes d'enquêtes et de sources de renseignements pour recueillir des preuves contre les blanchisseurs d'argent. Comme les renseignements servant à poursuivre et à faire condamner les criminels proviennent de sources différentes, il peut être difficile de déterminer les effets de l'information fournie par le Centre sur les résultats des enquêtes.
- **La durée des enquêtes** : les enquêtes sur les produits de la criminalité sont habituellement assez compliquées et exigent de longues chaînes complexes de preuves. Il arrive souvent que plusieurs années s'écoulent entre l'ouverture d'une enquête et la décision.

3.86 Depuis plus d'une décennie, les membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux procèdent à des auto-évaluations et font examiner par des pairs les systèmes qu'ils ont établis pour lutter contre le blanchiment d'argent. Ces évaluations gravitent autour de la nécessité de respecter les 40 recommandations faites par le Groupe d'action en 1990 pour lutter contre le blanchiment d'argent.

3.87 D'après les résultats des évaluations, les pays membres ont suivi la plupart des 40 recommandations. Autrement dit, le taux d'observation est élevé.

3.88 Selon les évaluations, toutefois, seuls quelques pays membres ont établi un système permettant de savoir comment les organismes d'application de la loi utilisent les déclarations d'opérations financières. En outre, on a constaté que ces pays ignorent si l'information tirée des déclarations a contribué à faire inculper et condamner des blanchisseurs d'argent ou à faire confisquer les produits de la criminalité. Le Groupe d'action a conclu que « les examinateurs n'ont pas pu tirer de conclusions fermes sur la question de l'efficacité ».

3.89 Au moment où le gouvernement du Canada a autorisé le financement de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent, il a ordonné que celle-ci soit évaluée après trois ans pour qu'on sache si elle est bien conçue et si son financement est satisfaisant. Le gouvernement a aussi ordonné que l'Initiative fasse l'objet d'une évaluation formelle au cours de sa cinquième année d'existence pour savoir si elle a atteint les objectifs fixés. En outre, cette évaluation formelle devra aborder les questions relatives à la vie privée et fournir une réponse aux questions suivantes : l'Initiative est-elle efficace par rapport à son coût, et d'autres solutions pourraient-elles donner de meilleurs résultats?

3.90 Bien que l'Initiative nationale ait été lancée en 2000, elle n'est devenue pleinement opérationnelle qu'au moment de l'entrée en vigueur des règlements connexes. Les déclarations sur les opérations douteuses ne sont devenues obligatoires qu'en novembre 2001 et certains autres types de déclarations, à partir de 2002. Le défi du ministère des Finances et de ses partenaires consiste à veiller à ce qu'une évaluation utile soit effectuée avant l'examen de la loi par le Parlement.

Conclusion

3.91 À la fin de 2004, nous ferons rapport sur la façon dont le gouvernement fédéral aura mis en œuvre sa stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent. Nous escomptons notamment qu'il aura réglé avec efficience et efficacité, par les moyens suivants, les difficultés mentionnées dans le présent rapport :

- respecter la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que le droit des Canadiens à la vie privée;
- produire des renseignements financiers de qualité supérieure pour l'application de la loi;
- surmonter les difficultés particulières que pose le financement d'activités terroristes;
- veiller à ce que les banques, les autres agents financiers et le public soient sensibilisés à leurs obligations légales et les respectent;
- veiller à ce que de bonnes relations de travail parmi une vaste gamme de partenaires et de parties intéressées soient établies et maintenues;
- déterminer si les efforts du gouvernement fédéral sont efficaces pour freiner le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.

3.92 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent vise à établir un équilibre entre les objectifs suivants :

- l'application de la loi;
- la protection des renseignements personnels;
- la minimisation des coûts du respect de la loi;
- le soutien des efforts internationaux pour lutter contre le blanchiment d'argent.

3.93 Avec la nouvelle loi, l'équilibre entre ces objectifs a changé puisqu'une plus grande importance est accordée aux besoins liés à l'application de la loi et au soutien des efforts internationaux.

3.94 La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la *Loi antiterroriste* énoncent toutes deux que le Parlement est tenu d'examiner chacune de ces lois et leurs modalités d'application. Les examens s'amorceront à la fin de 2004. Les députés auront donc l'occasion de déterminer si un juste équilibre a été atteint.

À propos de l'étude

Objectifs

La *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et la *Loi antiterroriste* prévoient toutes deux que le Parlement doit examiner ces deux mesures, de même que leurs modalités d'application :

- dans les cinq ans (avant le 5 juillet 2005), dans le premier cas;
- dans les trois ans (avant le 18 décembre 2004), dans le second.

En vue de ces examens, le Bureau a élaboré un calendrier de production de rapports en deux étapes.

- La présente étude ouvre la voie à une vérification de la stratégie du gouvernement fédéral pour lutter contre le blanchiment d'argent. Elle décrit le blanchiment d'argent et les difficultés principales à surmonter dans cette lutte.
- En novembre 2004, nous nous demanderons comment le gouvernement fédéral réussit à surmonter ces difficultés.

Étendue et méthode

Pour la première étape, nous avons interrogé des fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, du Bureau du surintendant des institutions financières, du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du ministère de la Justice, du ministère des Finances, du ministère du Solliciteur général et du Service canadien du renseignement de sécurité. Nous avons aussi consulté les organismes internationaux qui participent à la lutte contre le blanchiment d'argent et examiné les lois et règlements connexes, les rapports canadiens et étrangers sur le blanchiment d'argent, et les initiatives pour lutter contre le blanchiment d'argent.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur principal : Richard Smith

Sebastien April
Richard Domingue
Patti-Lou Fowlow
Rose Pelletier

Pour de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 4

Service correctionnel Canada —
La réinsertion sociale des délinquantes

125 OAG BVG 1878 • 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/1-4F
ISBN 0-662-88643-7

Chapitre

4

Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des délinquantes

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Un bref historique de l'incarcération des délinquantes 4
Un profil des délinquantes canadiennes purgeant une peine de ressort fédéral 5
Les difficultés relatives à l'hébergement des délinquantes 6
Le processus de réinsertion sociale des délinquantes 8
Objet de la vérification 9

Observations et recommandations 9

Évaluation des délinquantes 9

Divers outils sont utilisés pour l'évaluation des délinquantes 9
Les outils servant à évaluer les délinquantes doivent faire l'objet d'autres tests 10
Un outil approprié pour la réévaluation de la cote de sécurité n'est pas utilisé 11

Programmes pour les délinquantes 13

La Stratégie des programmes correctionnels représente un progrès 13
Les retards dans la prestation des programmes peuvent entraîner le report des audiences de libération conditionnelle 14
Le nouveau programme de traitement de la toxicomanie doit être mis en œuvre 15

Autres mécanismes de réinsertion sociale 16

Le recours aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur peut être amélioré 16
Les dispositions législatives pour les délinquantes autochtones sont peu utilisées 17
Peu de programmes d'emploi sont offerts 18

Pratiques de réinsertion sociale dans la collectivité 19

L'hébergement des femmes dans la collectivité pose un défi 20
Les femmes sont réincarcérées en raison de manquements aux conditions de leur libération 20
Le partenariat avec les organismes de la collectivité peut être un moyen efficace 22
La nouvelle stratégie communautaire pour les délinquantes est une première étape 23

Suivi du rendement et communication de l'information sur le rendement 24

Conclusion 25

À propos de la vérification 27

Annexe

Profil des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral 29

Service correctionnel Canada
La réinsertion sociale des délinquantes

Points saillants

4.1 Depuis 12 ans, le Service correctionnel du Canada a beaucoup fait pour modifier la façon dont les délinquantes sont détenues et pour assurer leur réadaptation. À la suite des recommandations de son Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, le Service a changé la façon dont les femmes condamnées à une peine de deux ans et plus purgent leur peine. Les travaux du Groupe d'étude ont entraîné la fermeture de la prison des femmes de Kingston, qui a été remplacée par cinq nouveaux établissements régionaux répartis sur tout le territoire canadien. Ces changements se sont produits pendant une période de forte croissance de la population des délinquantes. On a aussi accordé une plus grande importance à l'élaboration de programmes de réadaptation pour les femmes.

4.2 Bien que le Service correctionnel du Canada ait réalisé des progrès, il reste encore des défis à relever et des problèmes à régler. Le Service n'a pas fait tous les tests nécessaires pour déterminer la fiabilité des instruments qu'il utilise pour évaluer les délinquantes. Dans l'immédiat, de tels tests sont fondamentaux pour que les bonnes décisions soient prises au sujet de la cote de sécurité d'une délinquante et des programmes qu'elle doit suivre pour réussir sa réadaptation. À long terme, des évaluations inexactes pourraient entraîner des récidives et donc des coûts sociaux.

4.3 Il y a des lacunes dans la prestation des programmes et des services tant dans les établissements que dans la collectivité :

- Le Service correctionnel n'offre pas de façon uniforme, au moment opportun, des programmes de réadaptation aux délinquantes incarcérées. Ces programmes sont essentiels pour préparer les délinquantes à l'examen de leur dossier par la Commission nationale des libérations conditionnelles à la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle.
- Le Service correctionnel doit mettre en œuvre un modèle global pour le traitement de la toxicomanie mieux adapté aux délinquantes, un programme qui est indispensable pour leur réadaptation.
- Les délinquantes ont peu de possibilités de travail et de programmes d'emploi utiles pendant leur incarcération. L'acquisition de compétences professionnelles est un facteur important pour une réinsertion sociale réussie.
- Le Service correctionnel éprouve des difficultés à répondre aux besoins des délinquantes en matière de programmes et de services dans la collectivité. Il doit absolument améliorer l'accès aux programmes de traitement de la toxicomanie et aux services de santé mentale.

Contexte et autres observations

4.4 Le Service correctionnel du Canada est chargé d'assurer la sécurité des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral et de les préparer à leur réinsertion sociale, tant pendant leur détention que pendant leur libération conditionnelle. Depuis 1995, le nombre de délinquantes dans les établissements correctionnels fédéraux a augmenté de plus de 30 p. 100.

4.5 Sur les 57 millions de dollars consacrés en 2001-2002 aux délinquantes dans les établissements fédéraux, environ 13 millions de dollars sont destinés aux activités de réinsertion en établissement. Le Service ne fait pas rapport sur ses dépenses annuelles totales pour les délinquantes dont il assure la surveillance et les soins dans la collectivité.

4.6 Nous avons aussi constaté que le Service correctionnel doit :

- examiner son processus d'établissement des plans correctionnels pour les délinquantes afin de déterminer la cause des retards;
- étudier l'utilisation d'autres mécanismes pour la réinsertion sociale des délinquantes (permissions de sortir, placements à l'extérieur et ententes spéciales de garde et de libération pour les femmes autochtones) et trouver des possibilités d'améliorer les pratiques actuelles.

Réaction de Service correctionnel Canada. Le Service correctionnel est généralement d'accord avec nos recommandations. Les mesures qu'il a prises ou qu'il prévoit adopter sont indiquées dans les réponses qu'il a données aux recommandations.

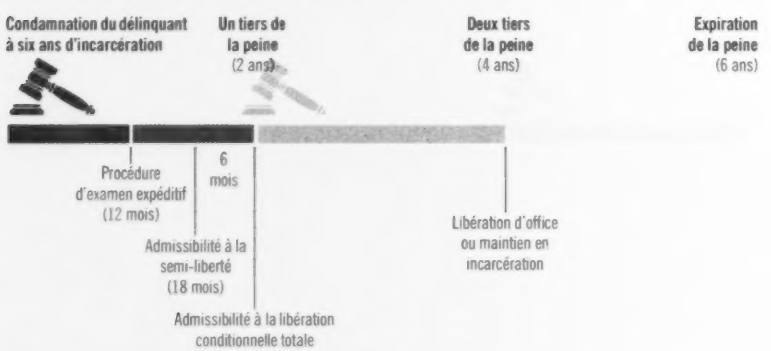
Introduction

4.7 Le Service correctionnel du Canada a deux fonctions principales : l'incarcération des délinquants, hommes et femmes, et leur réinsertion sociale en toute sécurité. En 2001-2002, il y avait 810 femmes qui purgeaient une peine de ressort fédéral de deux ans ou plus. De ce nombre, 452 (53 p. 100) étaient surveillées dans un grand nombre de collectivités au Canada. Environ 5 p. 100 de tous les délinquants fédéraux sont des femmes.

4.8 En 2001-2002, les coûts institutionnels de l'incarcération des délinquantes s'établissaient à environ 57 millions de dollars. Cela représente environ 5 p. 100 du total des dépenses fédérales engagées pour tous les établissements (sauf les coûts des immobilisations). Les coûts relatifs à la garde s'élevaient à 44 millions de dollars tandis que 13 millions de dollars étaient attribués pour des activités visant à préparer les délinquantes à leur réinsertion sociale. Les coûts de la surveillance des délinquantes dans la collectivité ne font pas l'objet d'un rapport distinct. Le Service correctionnel a essayé de recueillir ces données, mais il n'a pu le faire en raison de l'absence de codes propres au sexe dans ses systèmes d'information financière.

4.9 La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (1992) donne à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir d'accorder une libération conditionnelle totale aux délinquants lorsqu'ils ont purgé le tiers de leur peine. Les délinquants deviennent admissibles à une semi-liberté six mois avant la date de leur admissibilité à une libération totale (voir la pièce 4.1). Dans le cadre de la procédure d'examen expéditif, les délinquants qui purgent leur première peine de ressort fédéral et qui n'ont pas été trouvés coupables d'un crime violent ou d'une infraction grave relative aux drogues peuvent bénéficier d'une semi-liberté après avoir purgé le sixième de leur peine, sauf s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront une infraction avec violence avant la fin de leur peine. Selon la *Loi*, la mise en liberté sous condition vise à favoriser la sécurité publique du fait que les délinquants sont libérés à un moment et d'une manière qui augmentent leurs chances de réussir leur réinsertion sociale.

Pièce 4.1 Étapes d'une peine d'une durée déterminée de six ans



Source : *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

Un bref historique de l'incarcération des délinquantes

4.10 En 1934, la prison des femmes a été construite à Kingston, en Ontario. Toutes les délinquantes sous responsabilité fédérale de toutes les régions du Canada et de tous les niveaux de sécurité (maximale, moyenne et minimale) y étaient incarcérées. Les femmes qui purgeaient une peine de ressort fédéral étaient précédemment incarcérées dans une aile du pénitencier de Kingston, un établissement pour hommes.

4.11 Depuis plusieurs décennies, des commissions du gouvernement et des comités parlementaires ont exprimé à maintes reprises leurs préoccupations au sujet des conditions des femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

4.12 Plusieurs de ces rapports soulevaient trois problèmes principaux :

- l'incarcération des femmes loin de leur famille;
- la qualité des programmes de réadaptation offerts aux femmes en établissement;
- l'incarcération des délinquantes dans un établissement dont le niveau de sécurité était plus élevé que nécessaire.

4.13 Plusieurs des rapports recommandaient la fermeture de la prison des femmes; la première recommandation à ce sujet a été faite par la Commission Archambault en 1938. Des projets de construction d'une nouvelle prison pour les femmes ont été échafaudés en 1956, mais tout comme d'autres projets ultérieurs, ceux-ci n'ont pas été réalisés.

4.14 En 1990, le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale a publié son rapport intitulé *La création de choix*, lequel est devenu le fondement d'une approche entièrement nouvelle du Service correctionnel pour les délinquantes sous responsabilité fédérale.

4.15 Le Groupe d'étude a conclu que « le Service correctionnel du Canada a tenté d'intégrer un petit groupe de femmes, diversifié, présentant des risques relativement limités et des besoins multiples dans un système conçu pour une population nombreuse, plus homogène et à risques plus élevés; en agissant ainsi, il a miné sa capacité de respecter ses engagements à l'égard des femmes purgeant une peine fédérale. Chemin faisant, le régime actuel a créé des inégalités et on a fait fi des besoins des femmes purgeant une peine fédérale, deux conséquences que personne n'avait prévues ».

4.16 Le rapport proposait deux éléments essentiels de changement :

- la fermeture de la prison des femmes et son remplacement par cinq établissements régionaux et un pavillon de ressourcement pour les femmes autochtones;
- l'élaboration d'une stratégie communautaire globale de mise en liberté, c'est-à-dire l'élargissement et l'amélioration des programmes et des services offerts aux délinquantes après leur libération.

4.17 Les établissements régionaux et le pavillon de ressourcement devaient servir au départ à loger les délinquantes à tous les niveaux de sécurité (de minimale à maximale). La stratégie communautaire globale prévoyait

l'établissement de maisons de transition et de centres de traitement de la toxicomanie, le placement dans des foyers privés, des centres polyvalents et des logements permettant aux femmes de vivre avec leurs enfants.

4.18 Six ans plus tard, la juge Louise Arbour a repris bon nombre des conclusions du Groupe d'étude dans son rapport de 1996 portant sur une confrontation violente entre six détenues et le personnel du Service correctionnel à la prison des femmes. Elle a conclu ce qui suit :

- Les femmes commettent moins de crimes violents que les hommes.
- Lorsque les femmes commettent les mêmes crimes que les hommes, les facteurs sous-jacents sont très différents et indiquent généralement un risque beaucoup plus faible de récidive.
- Les femmes présentent un risque plus faible que les hommes en matière de sécurité.
- Une proportion beaucoup plus élevée de délinquantes que de délinquants ont la responsabilité principale d'enfants.

4.19 À la lumière des études mentionnées au cours des délibérations, la juge Arbour a abouti aux mêmes conclusions que le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, c'est-à-dire que les délinquantes doivent bénéficier de services et de programmes conçus expressément pour elles, et non seulement de programmes adaptés de ceux qui sont conçus pour les hommes.

4.20 En 1997, les cinq nouveaux établissements régionaux avaient ouvert leurs portes; la prison des femmes à Kingston fermait officiellement en juillet 2000.

Un profil des délinquantes canadiennes purgeant une peine de ressort fédéral

4.21 Le nombre de délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral est passé de 646 en 1995 à 849 en 2000, soit une augmentation de 30 p. 100. Selon des études faites par le Service correctionnel du Canada, une femme adulte trouvée coupable d'un crime grave en 1998-1999 était beaucoup plus susceptible d'être condamnée à une peine de ressort fédéral qu'en 1994-1995. Dans d'autres administrations (par exemple, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie), la population des délinquantes a augmenté de façon semblable.

4.22 Voici quelques éléments clés du profil des délinquantes tirés des données du Service correctionnel (voir aussi l'annexe du présent chapitre) :

- Environ 13 p. 100 ont une cote de sécurité maximale, 48 p. 100, une cote de sécurité moyenne et 38 p. 100, une cote de sécurité minimale.
- Une délinquante sur trois est incarcérée dans la région des Prairies du Service correctionnel; une grande proportion d'entre elles sont des Autochtones.
- À l'échelle nationale, 26 p. 100 des délinquantes incarcérées sont des Autochtones.

Profil de 42 délinquantes incarcérées dans des établissements à sécurité maximale en juin 2002

- Délinquantes purgeant leur première peine fédérale : **81 %**
- Délinquantes toxicomanes : **69 %**
- Délinquantes condamnées pour vol qualifié, meurtre ou voie de fait grave : **55 %**
- Délinquantes ayant un problème de santé mentale : **50 %**
- Délinquantes autochtones : **43 %**
- Délinquantes âgées de moins de 25 ans lors de leur admission à un établissement à sécurité maximale : **41 %**
- Délinquantes purgeant une peine de moins de trois ans : **26 %**
- Délinquantes purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité : **19 %**

- Plus d'un tiers des infractions commises par les femmes sont liées aux drogues.
- Environ 80 p. 100 des femmes incarcérées purgent leur première peine sous responsabilité fédérale; 37 p. 100 ont moins de 30 ans.
- Une proportion plus élevée de délinquantes (42 p. 100 du total en 2001-2002 comparativement à 31 p. 100 en 1997-1998) réintègrent la collectivité après avoir purgé les deux tiers de leur peine (libération d'office), au lieu d'être autorisées à le faire plus tôt au cours de leur période de liberté conditionnelle.
- Presque la moitié de toutes les délinquantes surveillées dans la collectivité sont dans les régions de Toronto, de Montréal, d'Edmonton et de Vancouver.

4.23 Dans notre examen des études et autres documents à ce sujet, nous avons relevé plusieurs caractéristiques qui sont communes aux délinquantes et qui illustrent la gravité des problèmes de celles-ci :

- Plusieurs avaient subi une forme quelconque de violence physique.
- Une plus forte proportion de délinquantes que de délinquants avaient souffert de problèmes de santé mentale.
- Elles avaient tendance à se mutiler.
- Elles avaient abusé de l'alcool ou d'autres drogues.
- Beaucoup de leurs crimes producteurs de revenu (vol à l'étalage, contrefaçon, prostitution, vol qualifié, transport de drogues) étaient directement liés à leurs dépendances.
- Elles avaient eu moins d'occasions de travailler légitimement que les délinquants.

4.24 Les études recensent aussi les facteurs qui aident les femmes à réintégrer la société avec succès une fois libérées : un logement sûr et abordable qui leur permet de vivre avec leurs enfants; la participation à des programmes de traitement de la toxicomanie et de rétablissement; l'acquisition des connaissances et des compétences nécessaires pour obtenir un salaire de subsistance.

Les difficultés relatives à l'hébergement des délinquantes

4.25 Depuis 12 ans, le Service correctionnel du Canada a consacré beaucoup de temps et de ressources à la construction et à l'agrandissement d'établissements correctionnels pour les délinquantes au Canada. La première réponse du Service au rapport *La création de choix* s'est traduite par le lancement d'un programme ambitieux de construction qui a mené à l'ouverture de cinq nouveaux établissements dans quatre régions entre 1995 et 1997 :

- l'établissement Nova à Truro, en Nouvelle-Écosse;
- l'établissement Joliette, à Joliette, au Québec;
- l'établissement Grand Valley, à Kitchener, en Ontario;

L'établissement d'Edmonton pour femmes à Edmonton (Alberta).

- l'établissement d'Edmonton pour femmes, à Edmonton, en Alberta;
- le pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, à Maple Creek, en Saskatchewan.

4.26 Le budget de ce programme de construction s'établissait à 55 millions de dollars, et les frais de fonctionnement étaient estimés à 16 millions de dollars par année. Après leur construction, les établissements ont dû être agrandis pour loger une population sans cesse croissante de délinquantes. Lorsque des unités et des places à sécurité minimale supplémentaires ont été nécessaires, le Service correctionnel les a ajoutées dans les établissements régionaux existants, plutôt que de construire des unités distinctes non clôturées pour les délinquantes ayant une cote de sécurité minimale.

4.27 Au départ, les femmes qui avaient une cote de sécurité maximale devaient être logées dans les établissements régionaux. Toutefois, après une série d'incidents à l'établissement d'Edmonton pour femmes au début de 1996, le Service a envoyé ailleurs les délinquantes des établissements Nova et d'Edmonton, qui avaient une cote de sécurité maximale et il a renforcé les clôtures autour de ces établissements.

4.28 Quelques délinquantes sont restées à la prison des femmes de Kingston, en Ontario, jusqu'au milieu de 2000. Toutes les autres délinquantes ayant une cote de sécurité maximale ont été logées dans des unités spéciales aménagées dans trois établissements pour hommes, au Québec, en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. Cette situation a eu cours pendant sept ans, de 1996 à 2003.

4.29 En 1999, dans le cadre de sa Stratégie d'intervention intensive, le Service correctionnel a ordonné que des unités spéciales soient construites dans chaque établissement régional pour loger les délinquantes possédant une cote de sécurité maximale et celles ayant des problèmes de santé mentale. Les unités à sécurité maximale ont coûté environ 25 millions de dollars et ont été ouvertes au début de 2003. Les unités pour les délinquantes ayant des problèmes de santé mentale ont coûté environ 6 millions de dollars et ont été ouvertes en décembre 2001.

4.30 Le centre correctionnel communautaire Sumas en Colombie-Britannique sera réaménagé en 2004 en tant qu'établissement à niveaux de sécurité multiples pour les délinquantes sous responsabilité fédérale. Il accueillera les femmes qui sont actuellement incarcérées avec les délinquantes sous responsabilité provinciale au centre correctionnel pour femmes de Burnaby.

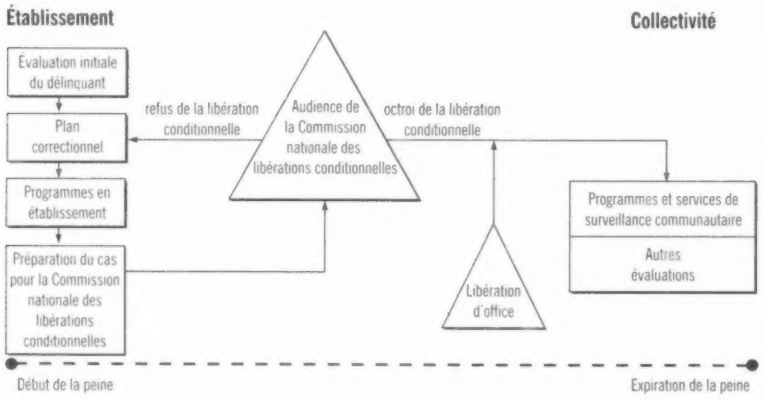
4.31 Maintenant, les établissements régionaux sont des installations à niveaux de sécurité multiples et ils sont clôturés, à deux exceptions près. Le pavillon de ressourcement pour les femmes autochtones n'est pas clôturé et il accueille des délinquantes dont les cotes sont de sécurité minimale et moyenne. La maison Isabel McNeil à Kingston, administrée par l'établissement Grand Valley, accueille un petit nombre de délinquantes ayant une cote de sécurité minimale.

Le processus de réinsertion sociale des délinquantes

4.32 Le Service correctionnel a recours à un processus de gestion des cas pour la réinsertion sociale des délinquants (voir la pièce 4.2). Le processus est essentiellement le même pour les hommes et pour les femmes, et il comprend les étapes suivantes :

- obtenir les documents officiels nécessaires pour évaluer les risques en matière de sécurité et les besoins de chaque délinquant ou délinquante;
- évaluer les délinquants et délinquantes pour cerner les facteurs à l'origine de leur comportement criminel et élaborer un plan correctionnel pour traiter ces facteurs;
- planifier un programme de réinsertion sociale (incluant un calendrier d'exécution) et prévoir d'autres interventions pour préparer les délinquants et délinquantes à leur comparution devant la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- déterminer si la participation à des programmes ou si d'autres interventions ont contribué à réduire le risque qu'un délinquant ou une délinquante commette une autre infraction après sa mise en liberté;
- recommander à la Commission nationale des libérations conditionnelles la libération ou non du délinquant ou de la délinquante;
- libérer le délinquant ou la délinquante sous condition, sur décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou en vertu de la loi après qu'il ou elle ait purgé les deux tiers de sa peine (mise en liberté d'office) ou à l'expiration de sa peine (expiration du mandat);
- offrir une surveillance, d'autres programmes et des évaluations dans la collectivité jusqu'à l'expiration de la peine;
- signaler à la Commission nationale des libérations conditionnelles les cas qui présentent un risque élevé justifiant un réexamen.

Pièce 4.2 Le processus de réinsertion sociale des délinquants



Objet de la vérification

4.33 Cette vérification visait à déterminer dans quelle mesure le processus de réinsertion sociale des délinquantes est bien géré par le Service correctionnel du Canada. En mai 2000, le sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, après avoir examiné la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, a recommandé que le vérificateur général « procède à une évaluation du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquantes… ». Cette recommandation a été entérinée par le solliciteur général.

4.34 Certains renseignements quantitatifs présentés dans le présent chapitre sont basés sur des données fournies par le Service correctionnel. Nous avons tenté d'évaluer ces données à l'aide d'un processus d'analyse, de comparaison et de discussion. À moins d'indications contraires, elles doivent être traitées comme si elles n'avaient pas fait l'objet d'une vérification.

4.35 À la fin du présent chapitre, à la section À propos de la vérification, on trouvera d'autres renseignements sur notre objectif et nos critères de vérification.

Observations et recommandations

Evaluation des délinquantes

Divers outils sont utilisés pour l'évaluation des délinquantes

4.36 Le Service correctionnel du Canada utilise divers outils pour évaluer les délinquantes lorsqu'elles arrivent dans le réseau carcéral et tout au long de leur peine. Ces évaluations sont essentielles pour qu'on puisse prendre les bonnes décisions au sujet de la cote de sécurité qui leur est attribuée et pour leur plan de réadaptation. Nous avons examiné ces outils et l'utilisation que le Service en fait.

4.37 **Évaluation à l'admission.** Lorsqu'elles arrivent à l'établissement, toutes les nouvelles délinquantes passent par un processus d'évaluation initiale. Cette évaluation sert à déterminer les facteurs criminogènes de cette personne. Les renseignements servent ensuite à l'élaboration d'un plan correctionnel qui précise les programmes à suivre compte tenu des facteurs de risque de la délinquante. Tout au long de la peine, le Service correctionnel évalue les progrès de la délinquante par rapport au plan correctionnel aux fins de la prise de diverses décisions, dont sa mise en liberté sous condition dans la collectivité.

4.38 L'évaluation initiale à l'admission est une étape cruciale pour la détermination d'un ensemble de programmes convenant au cas de la délinquante. Par conséquent, il est essentiel que le Service correctionnel veille à ce que l'outil d'évaluation comme tel soit valide et approprié. Le Service n'a pas fait tous les tests nécessaires pour déterminer la validité de cet outil. Cette situation est préoccupante parce que les enjeux touchant la criminalité chez les femmes pourraient devoir être envisagés différemment de ceux relatifs aux hommes.

4.39 **Cote de sécurité initiale.** Lorsqu'une délinquante arrive dans un établissement, le Service correctionnel du Canada utilise l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour déterminer la cote de sécurité à lui attribuer — maximale, moyenne, minimale (cette échelle, élaborée en 1987, est fondée sur les caractéristiques de la population délinquante masculine). Le classement au niveau de sécurité approprié est essentiel parce qu'il sert à déterminer les programmes, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur dont la délinquante pourra bénéficier. Le classement est aussi un moyen d'éviter des mesures de contrôle indûment excessives, conformément à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, laquelle régit les activités du Service correctionnel du Canada. La *Loi* exige que le Service impose les conditions les moins restrictives possibles pour l'incarcération d'un délinquant, homme ou femme, compte tenu du niveau de risque qu'il ou elle présente.

4.40 Pour garantir l'intégrité scientifique d'un instrument d'évaluation, il est courant de mener tout un ensemble de contrôles de validation (pour savoir si l'instrument mesure ce qu'il est censé mesurer) et de fiabilité (pour savoir si les agents de libération conditionnelle utilisent l'outil de façon uniforme). Ces pratiques courantes sont largement reconnues et ont servi à l'élaboration d'instruments solides de classement dans le domaine correctionnel.

Les outils servant à évaluer les délinquantes doivent faire l'objet d'autres tests

4.41 **Évaluation de la validité.** Bien que le Service correctionnel ait effectué certains contrôles de la validité de l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour les délinquantes, d'autres tests sont nécessaires. Par exemple, les études ont montré qu'il existe plusieurs facteurs (comme la violence physique, mentale et sexuelle; la gravité de l'infraction à l'origine de la peine actuelle; et les antécédents sur le plan de l'emploi) qui pourraient devoir être envisagés de façon différente lorsqu'il s'agit de délinquantes. Le Service doit déterminer comment il pondère ces facteurs.

4.42 Un autre élément important est la façon dont les résultats des évaluations sont groupés dans l'instrument d'évaluation. Des études sur le classement des prisonniers selon le risque, qui portaient sur 31 000 femmes et 238 000 hommes, ont été menées récemment aux États-Unis. Elles ont permis de constater que, bien que le même instrument puisse servir à classer les femmes et les hommes, des seuils différents pour les résultats d'évaluation devraient être utilisés pour établir un niveau de sécurité donné. Actuellement, le Service correctionnel du Canada utilise les mêmes seuils pour les hommes et pour les femmes.

4.43 **Évaluation de la fiabilité.** Nous avons constaté que la fiabilité de l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour les délinquantes n'a pas été évaluée. Le Service correctionnel doit effectuer une évaluation complète de la fiabilité de l'échelle pour les femmes, notamment des contrôles de fiabilité entre les évaluateurs. Par exemple, si un instrument est fiable, peu importe qui fait l'évaluation, le niveau de sécurité indiqué sera le même. Si l'instrument n'est pas fiable, la même délinquante peut se voir attribuer une cote de sécurité différente et inappropriée, ce qui pourrait limiter sa

possibilité de bénéficier de programmes correctionnels. De plus, si l'instrument n'est pas fiable, le contrôle de sa validité pourrait être mis en doute.

4.44 Des tests périodiques de cette nature sont nécessaires pour déterminer si la formation des utilisateurs de cet instrument et la qualité de leur travail sont adéquats. Nous n'avons pas fait de vérification pour déterminer si les classements initiaux par niveau de sécurité se révélaient appropriés. Toutefois, ces classements sont jugés cruciaux et, jusqu'à maintenant, le Service n'a pas fait tout le travail nécessaire pour s'assurer que l'Échelle de classement par niveau de sécurité est bien administrée.

4.45 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait terminer ses évaluations de la validité et de la fiabilité des instruments de classement utilisés pour les délinquantes et prendre les mesures nécessaires selon les résultats.

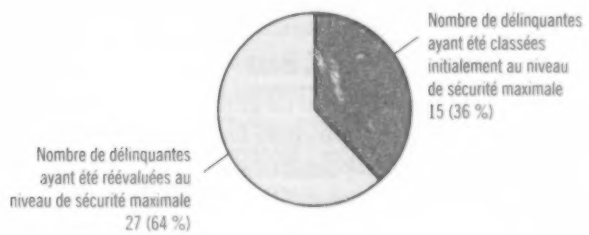
Réponse du Service correctionnel. Nous avons effectué différentes recherches pour examiner les outils que nous utilisons pour les délinquantes. Les résultats ont été publiés et pourront faire l'objet d'une révision interne. Nous acceptons la recommandation selon laquelle des évaluations additionnelles pourraient être effectuées. C'est pourquoi le Service commencera à assurer un examen plus approfondi de ces outils dans le cadre du Programme de recherche 2003-2004.

Un outil approprié pour la réévaluation de la cote de sécurité n'est pas utilisé

4.46 **Réévaluation de la cote de sécurité.** Il y a deux façons d'attribuer aux délinquantes une cote de sécurité maximale : au départ, en utilisant l'Échelle de classement par niveau de sécurité et, tout au long de la peine, en réévaluant la cote de sécurité. Comme nous l'avons déjà mentionné, environ 13 p. 100 des femmes en établissement avaient une cote de sécurité maximale. Comme le montre la pièce 4.3, sur les 42 délinquantes auxquelles on avait attribué une cote de sécurité maximale en juin 2002, 36 p. 100 ou 15 femmes avaient été placées directement dans un établissement à sécurité maximale dès leur admission. Les 64 p. 100 restants, soit 27 femmes, avaient été reclassées au niveau de sécurité maximale à la suite d'une réévaluation de leur cote de sécurité.

Pièce 4.3 Délinquantes — La voie vers la sécurité maximale

(Données de juin 2002)



4.47 Toutes les femmes qui ont été reclassées ont été envoyées dans un établissement à sécurité maximale précisément parce qu'elles s'étaient mal conduites durant leur incarcération — par exemple, consommation de drogue ou d'alcool, conflits violents avec d'autres détenues ou violence verbale à l'égard du personnel du Service correctionnel. En examinant leur dossier, nous avons noté deux facteurs qui ont souvent contribué à leur mauvaise conduite : toxicomanie persistante et problèmes d'adaptation liés à des troubles de santé mentale.

4.48 D'après les dossiers, la moitié des femmes dont la cote de sécurité a été réévaluée étaient atteintes de diverses formes de déficience mentale. Par exemple, plusieurs souffraient de déficience cognitive ou d'arriération mentale. Leur comportement causait du désordre dans l'établissement, et leur transfèrement à un établissement à sécurité maximale apparaissait comme la seule solution de rechange possible. Dans certains cas, le Service correctionnel était incapable de fournir des soins psychiatriques appropriés, principalement à cause d'un manque de places dans les unités de psychiatrie pénitentiaires.

4.49 Un grand nombre des femmes ayant été reclassées au niveau de sécurité maximal avaient de sérieux problèmes de toxicomanie; certaines étaient polytoxicomanes. Malgré la politique de tolérance zéro du Service, plusieurs de ces délinquantes sont parvenues à continuer leur consommation abusive de drogue ou d'alcool. Bien que le Service essaie de garder les femmes ayant un comportement perturbateur dans des établissements à sécurité moyenne, nous avons remarqué que certaines d'entre elles n'avaient pas été traitées pour leur toxicomanie avant d'être transférées dans un établissement à sécurité maximale.

4.50 Étant donné le nombre limité de programmes offerts dans les unités à sécurité maximale et le niveau de motivation des délinquantes, il est difficile pour le Service correctionnel d'atteindre ses objectifs de réadaptation pour ces 42 femmes. Bien que des tentatives aient été faites pour les placer de nouveau à un niveau inférieur de sécurité, nous avons constaté que presque la moitié de ces femmes ont été ou seront libérées directement d'un établissement à sécurité maximale dans la collectivité après avoir purgé les deux tiers de leur peine. Les délinquantes relâchées à la date de leur libération d'office sont moins susceptibles de réussir leur réinsertion sociale que celles qui bénéficient d'une libération conditionnelle.

4.51 Le Service a entrepris d'élaborer un outil pour la réévaluation de la cote de sécurité des délinquantes. Il a fallu près de cinq ans pour concevoir et tester ce nouvel instrument de classement. Au moment de notre vérification, il n'avait pas encore été mis en œuvre. Faute d'instrument, les agents de libération conditionnelle peuvent recommander qu'une délinquante soit reclassée au niveau de sécurité maximale si elle est jugée être « à risque élevé » en raison de problèmes d'adaptation au milieu carcéral.

4.52 **Recommandation.** Compte tenu des répercussions importantes des décisions de reclassement sur la réadaptation des délinquantes, le Service correctionnel du Canada devrait s'efforcer davantage de mettre en place

le plus tôt possible le nouvel outil de réévaluation de la cote de sécurité des délinquantes.

Réponse du Service correctionnel. Le Service est d'accord avec cette recommandation. Le Service avait déjà entrepris des recherches approfondies au cours des trois dernières années. Nous en sommes maintenant à l'étape finale qui consiste à essayer sur le terrain, à l'échelle nationale, un outil de réévaluation de la cote de sécurité axé sur les femmes. Cet outil, qui devrait être prêt à l'automne 2003, est conçu pour offrir une méthode normalisée et objective qui facilite la prise de décisions en matière de réévaluation de la cote de sécurité des délinquantes.

Programmes pour les délinquantes

4.53 L'article 77 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* précise que le Service correctionnel du Canada doit « offrir des programmes adaptés [aux] besoins spécifiques [des délinquantes] et consulter régulièrement, à cet égard, les organisations féminines compétentes ainsi que toute personne ou groupe ayant la compétence et l'expérience appropriées ».

La Stratégie des programmes correctionnels représente un progrès

4.54 En 1994, le Service correctionnel du Canada a élaboré la Stratégie des programmes correctionnels à l'intention des femmes purgeant une peine fédérale. S'inspirant d'une évaluation des programmes qui avait été faite à la prison des femmes, le Service a entrepris d'évaluer les programmes et les services les plus importants pour les délinquantes. La Stratégie a mené à l'élaboration d'un ensemble de programmes de base axés sur les compétences psychosociales, l'aide aux victimes de traumatismes et d'actes de violence, l'alphabétisation et l'apprentissage continu, et la toxicomanie.

Salle d'ordinateurs — secteur de la programmation.
L'établissement Grand Valley à Kitchener (Ontario).

4.55 Depuis 1994, le Service a élaboré de nombreux programmes à l'intention des délinquantes : Survivantes de traumatismes et d'actes de violence, Programmes pour délinquantes toxicomanes (phases I et II/ Solutions), Compétences parentales et le Programme mère-enfant. D'autres sont des versions modifiées de programmes conçus pour les hommes, comme Maîtrise de la colère et des émotions, et Apprentissage cognitif des compétences.

4.56 Le Service correctionnel offre le Programme d'amélioration de la vie familiale et Esprit du guerrier, un programme de prévention de la violence. Les deux programmes sont conçus expressément pour les femmes autochtones et leur sont offerts dans les unités à sécurité maximale de la région des Prairies. Le Service correctionnel offre également le programme Cercles de changement qui vise à aider les femmes autochtones du pavillon de ressourcement à acquérir les compétences psychosociales qu'elles n'ont peut-être pas.

4.57 Le Service correctionnel a fait des progrès considérables dans l'élaboration de programmes à l'intention des délinquantes. Toutefois, la direction doit encore chercher à améliorer ses données sur les renvois et les réussites aux programmes ainsi que sur les dépenses, ce qu'elle a déjà commencé à faire.

4.58 Bien que le Service correctionnel du Canada ait progressé dans la mise en œuvre de la Stratégie des programmes correctionnels, il n'a pas encore évalué l'efficacité de ses programmes d'intervention auprès des femmes. Ces programmes sont généralement fondés sur l'approche cognitivo-comportementale (modifier le comportement en enseignant la réflexion critique et les techniques de résolution de problèmes) actuellement utilisée au Canada, en Europe et aux États-Unis. Toutefois, peu de recherches ont été menées pour déterminer l'efficacité de cette approche auprès des femmes.

Les retards dans la prestation des programmes peuvent entraîner le report des audiences de libération conditionnelle

4.59 Il n'est pas facile pour le Service correctionnel du Canada d'offrir les programmes prescrits pour les délinquantes, notamment celles qui purgent des peines de moins de trois ans. Le Service dispose d'un nombre limité de jours pour que les délinquantes suivent les programmes appropriés. Pendant ce temps, le personnel doit également documenter leur cas pour les audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il suffit d'un léger retard dans les programmes que doivent suivre les délinquantes pour entraîner le report de leur audience.

4.60 En raison des retards dans l'élaboration des plans correctionnels individuels, la délinquante peut se trouver dans l'impossibilité de respecter sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Les données du Service correctionnel indiquent que les plans correctionnels avaient été réalisés à temps dans une proportion de 41 p. 100 à 85 p. 100 dans l'ensemble des établissements pour femmes entre avril et octobre 2002. Notre examen du dossier des femmes dont la date d'admissibilité à la libération conditionnelle était passée a démontré que, dans 22 p. 100 des cas, les plans correctionnels avaient été finalisés moins d'un mois avant la première date d'admissibilité à la libération conditionnelle ou après cette date. D'après le Service correctionnel, le taux d'achèvement des plans correctionnels s'améliore dans une certaine mesure.

4.61 Les renseignements provenant des dossiers révèlent que c'est souvent parce que les délinquantes n'ont pas pu bénéficier à temps des programmes qu'il y a eu un retard dans le processus de gestion de leur cas. Dans environ un tiers des cas que nous avons examinés, certains des programmes de base prescrits dans le plan correctionnel n'avaient même pas commencé à la date d'admissibilité de la délinquante à l'examen de son dossier par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.62 Il peut également y avoir des retards en raison de la façon dont les programmes sont offerts. Par exemple, les délinquantes ne peuvent généralement pas suivre plus d'un programme à la fois. De plus, un des programmes les plus fréquents, lequel dure six semaines, doit être précédé d'un autre qui dure trois mois. En outre, en raison du petit nombre de délinquantes, il peut parfois être difficile de réunir suffisamment de participantes pour offrir un cours.

4.63 Depuis 1996, avec l'augmentation constante des renonciations et des reports des examens en vue d'une libération conditionnelle totale, il est important que le Service correctionnel examine la façon dont les programmes sont offerts pour que les délinquantes soient prêtes à leur libération conditionnelle à la date d'admissibilité. Presque 60 p. 100 des délinquantes admises en 2001-2002 purgent des peines de moins de trois ans et les problèmes de prestation des programmes pourraient toucher la plupart d'entre elles.

4.64 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait examiner son processus d'élaboration des plans correctionnels afin de connaître les causes fondamentales des retards. Il devrait également se fixer un objectif afin d'améliorer le taux d'achèvement, par les délinquantes, de leur plan correctionnel dans les délais prévus et atteindre cet objectif d'ici un an.

Réponse du Service correctionnel. Le Service est d'accord avec cette recommandation. Nous avons accordé une attention particulière à cette question et avons déjà constaté une amélioration. Nous poursuivrons nos efforts.

4.65 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait examiner comment il offre les programmes aux délinquantes et apporter les changements nécessaires pour mieux préparer les détenues en vue de leur libération conditionnelle le plus tôt possible.

Réponse du Service correctionnel. Le Service correctionnel du Canada bénéficie de la contribution d'un réseau de partenaires et d'organismes communautaires qui l'aident à effectuer des recherches et à élaborer des programmes visant à combler les lacunes dans ce domaine. Nous continuerons de chercher d'autres possibilités à cet égard. Actuellement, nous sommes en train de concevoir des programmes pour les délinquantes fondés sur le principe de l'entrée libre afin d'en faciliter l'accès en temps opportun. De plus, la norme concernant la taille minimale des groupes de participantes aux programmes a été abolie. Par conséquent, de plus petits groupes de délinquantes pourront terminer les programmes désirés.

Le nouveau programme de traitement de la toxicomanie doit être mis en œuvre

4.66 Les études, les données d'évaluation et nos entretiens avec le personnel et des délinquantes nous ont permis de constater que la toxicomanie est l'un des problèmes les plus graves chez ces dernières. D'après les recherches faites par le Service correctionnel, les délinquantes ont des problèmes plus graves que les délinquants en ce qui concerne les drogues et l'alcool. C'est souvent parce qu'elles rechutent que leur liberté conditionnelle est suspendue.

4.67 Depuis 1995, le Service correctionnel offre divers programmes de traitement de la toxicomanie pour les femmes (le Programme préliberatoire pour toxicomanes, Solutions et le Programme pour délinquantes toxicomanes — phases I et II). Il a de plus formé en 1999 un groupe d'experts internationaux chargé d'évaluer les programmes actuels. Les experts ont constaté la nécessité d'un modèle plus global, c'est-à-dire un programme plus

intensif mieux adapté aux délinquantes, avec continuité à la fois au sein de l'établissement et dans la collectivité.

4.68 Le Service correctionnel du Canada s'est inspiré des recommandations du groupe d'experts et des avis reçus par la suite du personnel et des délinquantes pour élaborer un nouveau modèle de traitement de la toxicomanie. Des projets pilotes doivent être lancés dans toutes les régions en 2003. Le nouveau modèle tient davantage compte du milieu de réadaptation, y compris de l'importance d'unités sans drogues, du soutien par les pairs et d'un protocole de désintoxication. On cherche également à faire suivre le programme dans les plus brefs délais aux femmes qui viennent d'être admises afin de réduire le risque qu'elles continuent de consommer des drogues ou de l'alcool pendant leur incarcération.

4.69 Le Service correctionnel du Canada est également en voie d'élaborer des modules distincts de traitement de la toxicomanie expressément à l'intention des femmes autochtones. La formation et des projets pilotes sont prévus pour l'hiver 2004.

4.70 Étant donné l'étendue du problème de la toxicomanie chez les délinquantes, tant dans les établissements fédéraux que dans la collectivité, nous encourageons le Service correctionnel à mettre en place ce nouveau modèle dans les plus brefs délais.

4.71 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait entreprendre sans tarder la mise en œuvre complète du programme intensif proposé de traitement de la toxicomanie qu'il a conçu pour les délinquantes.

Réponse du Service correctionnel. Le Service est d'accord avec cette recommandation. Le programme a été élaboré, la formation des instructeurs du programme est déjà prévue pour mai 2003 et le programme devrait être offert à partir de juin 2003.

Autres mécanismes de réinsertion sociale

4.72 C'est surtout au moyen de programmes de base visant à modifier leur comportement criminel que le Service correctionnel du Canada s'efforce d'aider les délinquants, hommes et femmes, dans leur réadaptation. Il soutient également d'autres activités qui contribuent à la réadaptation des délinquants, ainsi que l'ont démontré les lois et les usages. La plupart de ces activités sont conçues pour aider les délinquants à maintenir des contacts positifs dans la société.

Le recours aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur peut être amélioré

4.73 Le Service correctionnel a recours aux permissions de sortir de l'établissement pour préparer les délinquantes à leur réinsertion sociale. Les permissions de sortir (avec ou sans escorte) peuvent servir à des fins médicales ou d'autres fins administratives, ou pour que la délinquante maintienne des contacts avec sa famille ou suive des programmes dans la collectivité.

4.74 Nous avons constaté que la permission de sortir est accordée de façon peu uniforme d'une région à l'autre. En 2001-2002, par exemple, deux des plus petits établissements régionaux du Service correctionnel ont autorisé

Pavillon de ressourcement d'Okimaw Ohci à Maple Creek (Saskatchewan).

autant de permissions sans escorte que l'établissement Grand Valley et l'établissement d'Edmonton pour femmes, bien que leur population de délinquantes soit la moitié de celle de ces établissements.

4.75 Le placement à l'extérieur est une autre possibilité pour favoriser la réadaptation. Il procure une formation en milieu de travail et facilite les contacts pour obtenir éventuellement un emploi dans la collectivité. Selon les données du Service correctionnel, seulement quelque 7 p. 100 des délinquantes incarcérées dans un établissement à sécurité minimale ou moyenne ont pris part au programme de placement à l'extérieur en 2001-2002. Notre examen des dossiers nous a permis de constater que les placements à l'extérieur ne figurent pas régulièrement dans les plans correctionnels pour les délinquantes, même si l'acquisition de compétences utiles sur le marché du travail peut contribuer au succès de leur réinsertion sociale.

Les dispositions législatives pour les délinquantes autochtones sont peu utilisées

4.76 Selon les articles 80 à 84.1 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le Service doit offrir des programmes conçus expressément pour répondre aux besoins des délinquantes autochtones. L'on sait depuis longtemps que celles-ci sont surreprésentées dans le système correctionnel fédéral. Les femmes autochtones sont davantage surreprésentées au sein de la population carcérale que les hommes autochtones, soit dans une proportion de 26 p. 100 contre 18 p. 100.

4.77 L'article 81 de la *Loi* autorise le Service correctionnel à conclure des ententes avec les collectivités autochtones visant la prestation de services aux détenus et leur garde. Les ententes en vertu de l'article 81 doivent recevoir l'autorisation du solliciteur général.

4.78 L'article 84 autorise un détenu à demander d'être mis en liberté sous condition dans une collectivité autochtone. La collectivité autochtone a ainsi la possibilité de proposer un plan portant sur la libération du détenu et sa réinsertion en son sein. L'objectif consiste pour le Service correctionnel à travailler en collaboration avec les collectivités autochtones pour offrir des possibilités de réadaptation plus efficaces aux délinquants autochtones, hommes et femmes.

4.79 D'avril 2001 à novembre 2002, il y a eu huit libérations de délinquantes autochtones en vertu de l'article 84, et aucune entente n'a été conclue en vertu de l'article 81. Nous avons examiné le dossier de délinquantes dont la première date d'admissibilité à une libération était échue, et celui de délinquantes incarcérées dans une unité à sécurité maximale. Nous avons constaté que les articles 81 et 84 ne sont généralement pas présentés aux délinquantes autochtones au cours du processus d'admission. Même lorsqu'il y a mention de ces dispositions législatives dans l'élaboration du plan correctionnel, ce n'est pas toujours de façon approfondie.

4.80 Bien que nous ayons remarqué que l'utilisation des dispositions en question dépend largement de l'intérêt que les délinquantes et les

collectivités y portent, il est essentiel que le Service correctionnel les fasse connaître. Il doit chercher à encourager plus activement les délinquantes et les collectivités autochtones, particulièrement dans les milieux urbains, à tirer parti des bénéfices et des avantages de ces dispositions. Il doit également mieux informer les agents de libération conditionnelle au sujet de la loi et du rôle de l'agent dans son application.

4.81 **Recommandation**. Le Service correctionnel du Canada devrait examiner le recours actuel aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur, de même que l'application des articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* dans tous les établissements, trouver des solutions pratiques, prendre des mesures pour en accroître l'utilisation et évaluer les progrès accomplis d'ici un an.

Réponse du Service correctionnel. Le Service est d'accord avec cette recommandation. Nous sommes en train d'examiner les questions soulevées et tirerons profit des possibilités en fonction de chaque cas, s'il y a lieu. Le Service continuera de collaborer étroitement avec les collectivités autochtones afin d'obtenir leur coopération active dans l'élaboration de ces initiatives. Le Service reconnaît l'importance des initiatives en matière de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur dans la réinsertion sociale graduelle des délinquants. Toutefois, on ne peut y avoir recours que si elles sont conformes à notre mandat de contribuer à la sécurité publique. Nous continuerons à suivre de près cette question.

Peu de programmes d'emploi sont offerts

4.82 CORCAN est un organisme de service spécial chargé des ateliers industriels dans les prisons, de même que de l'emploi et des programmes de formation professionnelle pour tous les délinquants et délinquantes. Les études montrent que les délinquantes ont besoin d'aide pour acquérir des compétences utiles sur le marché du travail. Sans compétences professionnelles, elles reviennent généralement à leur ancien mode de vie, ce qui les ramène à leur comportement criminel.

4.83 Les délinquantes ont peu accès à des possibilités intéressantes de travail pendant leur incarcération. En outre, elles ont peu de possibilités de formation professionnelle pour se préparer à occuper éventuellement un emploi dans la collectivité. Parmi les possibilités actuelles d'emploi offertes aux détenues, nous avons constaté qu'il existe deux modestes entreprises de CORCAN — un atelier de couture de sous-vêtements pour hommes à Joliette, qui emploie jusqu'à 18 femmes, et un atelier de sérigraphie et de broderie à Edmonton, qui emploie environ 15 femmes. Il n'y a pas d'atelier de CORCAN à Grand Valley, qui est pourtant le plus grand établissement pour femmes.

4.84 Par ailleurs, seulement quelques programmes de formation professionnelle sont offerts aux délinquantes. Ces programmes servent à l'acquisition de compétences bien définies dans des domaines comme l'horticulture, l'entraînement canin, la préparation des aliments, l'entretien ménager et la cosmétologie. Les programmes offrent environ 60 places au

total et leur durée varie de deux jours à six mois. Certains fournissent la possibilité d'une attestation par un organisme externe.

4.85 Les délinquantes sous surveillance dans la collectivité peuvent bénéficier des mêmes services de counselling d'emploi que les délinquants. Toutefois, les centres pourraient améliorer leurs services en portant attention aux difficultés propres aux femmes en liberté conditionnelle qui sont à la recherche d'un emploi — comme la garde des enfants et l'absence d'expérience de travail récente et de compétences.

4.86 CORCAN a signalé que ses centres de counselling d'emploi ont aidé jusqu'à un certain point 61 femmes à trouver un emploi, par exemple en télémarketing, à titre de préposée dans un magasin d'alimentation, un café ou une sandwicherie, ou encore à l'entretien des terrains dans un cimetière. Toutefois, CORCAN ne fait pas le suivi du nombre de libérées conditionnelles qui s'adressent à ses centres de counselling d'emploi. Il ne sait pas non plus combien de libérées conditionnelles s'inscrivent à son programme de préparation à l'emploi.

4.87 Dans notre rapport de 1999, au chapitre 1 portant sur la réinsertion sociale des délinquants, nous indiquions que le Service correctionnel du Canada devait élaborer une stratégie opérationnelle claire pour les programmes d'emploi. En avril 2000, le Service correctionnel a lancé son Programme d'emploi et d'employabilité afin que les délinquants soient « prêts à l'emploi » au moment de leur mise en liberté dans la collectivité. Lors de notre vérification toutefois, le programme n'avait été mis en place dans aucun des établissements pour femmes et le Service correctionnel n'avait pas de stratégie d'emploi conçue expressément pour répondre aux besoins des délinquantes.

4.88 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait élaborer et mettre en place une stratégie d'emploi à l'intention des femmes et prévoir notamment la délivrance d'attestations de compétence dans des domaines en demande sur le marché pour mieux préparer les femmes à occuper un emploi.

Réponse du Service correctionnel. Le Service cherchera à accroître le nombre de possibilités viables d'emploi axées sur les compétences dans des domaines en demande sur le marché. Toutefois, la durée de la peine et les exigences en matière de programmes continueront de poser un défi.

Pratiques de réinsertion sociale dans la collectivité

4.89 Le Service correctionnel offre divers programmes et services dans la collectivité afin d'aider les délinquants, hommes et femmes, dans leur réadaptation et leur réinsertion sociale. Ces services permettent aux délinquants de compléter la formation acquise pendant leur incarcération au moyen de programmes de réadaptation conçus dans le but de les préparer à leur retour dans la société. Dans le rapport *La création de choix*, on a fait ressortir l'importance d'offrir aux délinquantes des programmes et un soutien dans la collectivité.

4.90 Nous avons constaté dans notre vérification que, malgré une certaine amélioration des programmes dans la collectivité pour les délinquantes,

beaucoup de problèmes relevés dans le rapport *La création de choix* existent encore. Certains persistent parce qu'il y a habituellement assez peu de délinquantes dans une région donnée. D'autres découlent de l'absence d'une structure de gestion et de mesures de contrôle pour guider les activités de réinsertion sociale des délinquantes.

L'hébergement des femmes dans la collectivité pose un défi

4.91 L'un des aspects fondamentaux de la réinsertion sociale est la disponibilité d'un hébergement sûr et convenable. Selon un examen des ressources dans la collectivité mené par le Service correctionnel en 2001, le nombre total de places pour les femmes dans les maisons de transition était suffisant à l'échelle nationale. On a toutefois fait valoir que les directeurs de district doivent chercher à offrir suffisamment de places dans d'autres types d'hébergement, comme le placement dans les maisons privées et les appartements supervisés.

4.92 Le Service correctionnel a indiqué qu'il dispose, dans quatre régions, d'au moins une maison de transition réservée aux femmes. Dans la région de l'Atlantique, on a recours à un budget temporaire pour fournir un hébergement convenable aux femmes jusqu'à ce qu'un centre correctionnel communautaire soit construit en 2004. Il subsiste toutefois encore des difficultés, surtout lorsque les femmes veulent être mises en liberté en un autre lieu que les villes où ces hébergements existent.

4.93 Le Service correctionnel dispose d'un budget temporaire pour trois exercices (2001-2002 à 2003-2004) afin d'aménager des hébergements dans la collectivité pour des groupes de délinquants ayant des besoins particuliers. Il y a quatre groupes cibles : les femmes, les Autochtones, les personnes âgées et les délinquants souffrant de déficiences mentales et physiques.

4.94 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait veiller à ce que chaque région élabore un plan d'action pour offrir aux femmes des solutions de rechange en matière d'hébergement, et que le plan soit financé adéquatement.

Réponse du Service correctionnel. Le Service convient que, pour les délinquantes, des solutions de rechange à l'incarcération, notamment la libération conditionnelle, deviennent réalisables lorsque différentes possibilités d'hébergement, telles que le placement dans une maison privée ou des appartements-satellites, sont mises à leur disposition. Nous sommes à la recherche de telles possibilités dans des régions où les établissements plus grands ne constituent pas une solution pratique. La dispersion géographique des délinquantes, conjuguée à leur faible nombre, a une incidence considérable sur l'élaboration de modes d'hébergement stables.

Les femmes sont réincarcérées en raison de manquements aux conditions de leur libération

4.95 Selon des données fournies par le Service correctionnel, depuis 1999 il y a eu une augmentation de la proportion de délinquantes ayant été réincarcérées parce que leur liberté conditionnelle avait été révoquée sans qu'elles aient commis de nouvelle infraction, c'est-à-dire parce qu'elles

avaient enfreint les conditions de leur libération établies par la Commission nationale des libérations conditionnelles (voir la pièce 4.4). De toutes les révocations en 2001-2002, 75 p. 100 l'ont été pour un manquement aux conditions de la libération conditionnelle (comparativement à 64 p. 100 chez les délinquants). Le pourcentage de ces manquements est élevé chez les délinquantes même si celles-ci coopèrent généralement et accueillent bien l'aide offerte par les agents de libération conditionnelle. Le retour des délinquantes dans les établissements en raison de la révocation de leur liberté conditionnelle a une incidence sur les activités opérationnelles et l'utilisation des ressources du Service.

Pièce 4.4 Révocations de la liberté conditionnelle — Délinquantes

Type de révocation	Nombre de révocations et pourcentage du total				
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Révocation en raison d'une récidive	23 (27 %)	27 (30 %)	35 (37 %)	38 (29 %)	31 (24 %)
Révocation sans qu'il y ait eu récidive	62 (73 %)	63 (70 %)	60 (63 %)	90 (67 %)	96 (75 %)
Révocation attribuable à une accusation en instance	0	0	0	6 (4%)	1 (1%)
Total	**85**	**90**	**95**	**134**	**128**

Source : Système de gestion des délinquants du Service correctionnel du Canada

4.96 Nous avons interrogé tous les agents de libération conditionnelle dans la collectivité qui avaient surveillé des délinquantes dont la libération avait été révoquée ou suspendue entre juin 2001 et juin 2002. Nous avons constaté que le motif le plus courant de la suspension était la rechute dans la toxicomanie. Les agents interrogés ont proposé les moyens ci-après que le Service a la possibilité d'offrir pour favoriser la réinsertion des femmes :

- plus d'installations où les délinquantes peuvent être hébergées, soutenues et traitées dans les plus brefs délais pendant leur suspension temporaire (lieu de transition), plutôt que d'être renvoyées en établissement pendant cette période;
- un hébergement approprié plus facilement accessible aux femmes;
- un meilleur accès aux programmes spécialisés réservés aux femmes, surtout pour les toxicomanes;
- une meilleure continuité entre les programmes offerts en établissement et ceux offerts dans la collectivité, surtout pour celles qui ont des troubles mentaux;
- une meilleure aide pour la garde des enfants.

4.97 Dans son examen des ressources dans la collectivité pour les femmes en 2001, le Service a relevé diverses lacunes, par exemple, la pénurie de programmes et de services communautaires appropriés en matière de traitement de la toxicomanie, d'emploi et de santé mentale. L'examen a aussi soulevé le problème de la juste rémunération des organismes qui offrent ces services aux délinquantes dans la collectivité, en faisant observer que ces organismes ont souvent des problèmes de viabilité parce qu'ils sont au service d'un petit nombre de femmes.

4.98 Lorsque nous avons interrogé le personnel des établissements et celui qui travaille dans la collectivité, nous avons constaté qu'il est difficile pour les délinquantes d'avoir accès au moment opportun aux programmes de traitement de la toxicomanie, même dans certains secteurs urbains. L'accès aux services de santé mentale est encore plus difficile parce que nombre des programmes offerts dans la collectivité n'acceptent pas les femmes qui ont des problèmes psychiatriques et un casier judiciaire. Les agents de libération conditionnelle doivent par conséquent déployer des efforts considérables pour trouver des hôpitaux, des médecins et des places pour les délinquantes qui ont besoin d'aide.

4.99 Bien que certaines délinquantes puissent ne pas être suffisamment motivées pour travailler activement à leur réadaptation, le Service correctionnel doit leur offrir à toutes des programmes convenables, surtout pendant la partie la plus critique de la période de transition, soit la période de trois à six mois suivant leur libération. Certaines doivent absolument obtenir l'aide et le soutien nécessaires à ce moment précis, car c'est ce qui pourrait leur permettre de retrouver une certaine maîtrise de leur vie et de ne pas revivre les conditions qui ont été à l'origine de leur comportement criminel. Faire en sorte que suffisamment de programmes et de services soient disponibles dans la collectivité constitue une approche de prévention.

4.100 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait examiner les facteurs qui contribuent au nombre élevé de révocations de la liberté conditionnelle sans qu'il y ait eu récidive et déterminer ce qu'il peut faire pour réduire ce nombre.

Réponse du Service correctionnel. Chaque décision de suspendre la libération conditionnelle est prise en fonction de notre mandat de contribuer à la sécurité publique. Le Service suit de près les cas de révocation de la liberté conditionnelle afin de mieux comprendre les facteurs ayant une influence sur le potentiel de réinsertion sociale sécuritaire des délinquantes. Nous continuerons dans cette même direction.

Le partenariat avec les organismes de la collectivité peut être un moyen efficace

4.101 Le rapport *La création de choix* proposait que des programmes et services soient offerts en établissement de concert avec des partenaires de la collectivité. Il s'agissait de mettre les délinquantes en relation avec des ressources dans la collectivité. Elles pourraient ainsi établir le réseau social dont elles auraient besoin au moment de leur libération et suite à l'expiration de leur peine.

4.102 Dans notre travail sur le terrain, nous avons relevé quelques bons exemples de réussite du Service correctionnel dans le cadre de partenariats avec des organismes et des citoyens du milieu :

- le programme de mentorat à l'établissement d'Edmonton pour femmes, par l'entremise duquel une délinquante et une citoyenne bénévole établissent un lien;
- le contrat du Service correctionnel avec la résidence du centre Marguerite à Halifax, qui offre un programme de traitement de la toxicomanie expressément pour les femmes;
- le programme d'intégration communautaire à Joliette, offert par la Société Elizabeth Fry en vertu d'un contrat, pour favoriser la réinsertion sociale des femmes;
- l'équipe multidisciplinaire de Terre-Neuve, coordonnée par les Services communautaires Stella Burry et composée de représentants du Service correctionnel, du secteur communautaire et du domaine de la santé mentale. L'équipe aide les femmes ayant des besoins spéciaux à s'adapter à la vie en société.

4.103 La collaboration avec les organismes et les bénévoles du milieu pour assurer la continuité des soins est reconnue comme un moyen efficace d'aider les personnes qui ont besoin d'un réseau de soutien. Il s'agit aussi d'un modèle ayant un bon rapport coût-efficacité.

La nouvelle stratégie communautaire pour les délinquantes est une première étape

4.104 Dans le contexte du continuum recommandé par le rapport *La création de choix*, le Service correctionnel s'est engagé à élaborer une stratégie communautaire pour les délinquantes. Lancée en 1995 et s'inspirant de stratégies régionales développées en 1998-1999, la mise au point de cette initiative s'est finalement achevée en novembre 2002. La stratégie nationale décrit les principes de base qui régissent la surveillance des délinquantes dans la collectivité. Elle comprend également des lignes directrices nationales sur tous les aspects du logement des femmes, ainsi que sur l'élaboration et la prestation de programmes à l'intention des femmes.

4.105 La stratégie actuelle est une première étape importante dans l'établissement de l'orientation nécessaire visant les programmes et les services à l'intention des délinquantes dans la collectivité. Il faut cependant d'autres éléments pour que cette stratégie se concrétise : des priorités dont tous conviennent, des objectifs mesurables et un budget exclusif. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le Service connaît toutes les dépenses annuelles engagées pour les délinquantes dans ses établissements, mais non toutes celles qui le sont dans la collectivité. Le Service sait ce qu'il dépense pour l'hébergement des délinquantes dans la collectivité, mais il ne peut qu'évaluer approximativement le budget consacré aux programmes qui leur sont destinés.

4.106 Dans un domaine aussi important que les programmes à l'intention des délinquantes dans la collectivité, il est essentiel que soient connus le budget à

cette fin et les résultats de ces dépenses, pour que les objectifs de la stratégie communautaire actuellement en place soient atteints.

4.107 Recommandation. Le Service correctionnel du Canada devrait veiller à mettre en place les mesures de contrôle nécessaires en vue de déterminer et d'affecter les fonds indispensables à la prestation des programmes et des services à l'intention des délinquantes dans la collectivité.

Réponse du Service correctionnel. Le Service élaborera et mettra en œuvre une méthode plus précise pour suivre et communiquer les renseignements requis sur les délinquantes.

Suivi du rendement et communication de l'information sur le rendement

4.108 Le Service correctionnel fait un suivi constant des activités de réinsertion sociale pour tous les délinquants, hommes et femmes. Dans notre rapport de 1999, au chapitre 1 portant sur la réinsertion sociale des délinquants, nous indiquions que le Service avait amélioré la nature et l'étendue des renseignements sur son rendement. Le Service correctionnel continue d'améliorer sa capacité d'acquérir et d'analyser les données sur la conformité aux normes de rendement et sur les résultats des activités de réinsertion sociale. Par exemple, il recueille régulièrement des données sur les plans correctionnels suivis par les délinquantes et le moment où ils sont achevés, sur le recours aux permissions de sortir et sur le nombre de révocations de la liberté conditionnelle attribuables ou non à une récidive.

4.109 Le Service correctionnel utilise une partie de ces données pour préparer son rapport annuel sur le rendement au Parlement. Dans le rapport le plus récent, en 2001-2002, il y avait une partie distincte portant sur les délinquantes; cette section traitait de certaines caractéristiques de la population actuelle et des activités récentes entreprises pour les femmes.

4.110 Le Service peut améliorer la partie de son rapport sur le rendement portant sur les délinquantes en faisant état des progrès accomplis par rapport aux plans approuvés, aux priorités et aux objectifs de rendement établis chaque année, et par rapport aux résultats de la réinsertion sociale, notamment la récidive chez les délinquantes à la fois avant et après l'expiration de la peine.

4.111 Recommandation. Le Service correctionnel du Canada devrait améliorer la partie de son rapport annuel sur le rendement qui porte sur les délinquantes, en faisant état des résultats obtenus par rapport aux plans approuvés, aux priorités et aux objectifs.

Réponse du Service correctionnel. Le Service accepte cette recommandation et est en train de réviser la structure de son rapport ministériel sur le rendement afin de mettre en évidence les résultats ayant trait à la réinsertion sociale, en toute sécurité et en temps opportun, des délinquantes.

Conclusion

4.112 Le Service correctionnel du Canada a beaucoup investi dans l'amélioration des conditions d'incarcération des délinquantes et le renforcement des programmes et des services à leur intention. Il a consacré beaucoup d'efforts et d'argent à la construction d'établissements régionaux pour les femmes dans tout le Canada et, plus tard, à leur agrandissement. La croissance de la population de délinquantes a posé un défi supplémentaire pour ce qui est de la réalisation de ces projets de construction.

4.113 Le classement des délinquantes joue un rôle essentiel pour leur évaluation et leur placement dans les établissements correctionnels appropriés à leur cas. La réadaptation des délinquantes repose sur une évaluation exacte et sur un placement approprié. C'est pourquoi la validité et la fiabilité des outils utilisés pour leur classement sont essentielles. Le Service correctionnel du Canada n'a pas évalué entièrement la fiabilité de ses outils et ne les a pas complètement validés afin de les utiliser dans le classement des délinquantes.

4.114 Le Service a également accordé beaucoup d'attention à la conception et à l'adaptation des programmes d'intervention destinés aux femmes. Bien que beaucoup de ces programmes aient été mis en œuvre, cela n'a pas été le cas pour le modèle plus global de traitement des femmes ayant des problèmes de toxicomanie. Ces programmes destinés aux délinquantes pendant leur incarcération doivent être offerts davantage au moment opportun pour qu'elles puissent bénéficier le plus tôt possible de meilleures possibilités de libération conditionnelle.

4.115 Le Service correctionnel n'utilise pas entièrement certains des mécanismes importants pour la réinsertion sociale des délinquantes prévus dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Il pourrait améliorer considérablement le recours à des outils comme les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, de même que l'application des dispositions des articles 81 et 84 propres aux délinquantes autochtones.

4.116 Enfin, le Service ne répond pas de façon constante aux besoins des délinquantes relativement à des programmes et à des services dans la collectivité, surtout en ce qui concerne les programmes de traitement de la toxicomanie et les services de santé mentale. La stratégie communautaire récemment approuvée à l'intention des délinquantes est une étape essentielle pour l'établissement de l'orientation nécessaire. Toutefois, une structure claire de gestion et des mécanismes de contrôle au niveau de la collectivité pourraient contribuer à l'amélioration des services du fait que les activités seraient axées sur la réinsertion sociale des femmes, que les budgets seraient consacrés aux priorités et que les résultats seraient mesurés.

4.117 Nous avons relevé dans les partenariats communautaires de bonnes pratiques illustrant ce qui peut être fait pour appuyer la réinsertion sociale des délinquantes. Ces partenariats sont essentiels pour que le Service

correctionnel puisse répondre aux divers besoins des délinquantes dans la collectivité.

4.118 La stratégie communautaire actuelle à l'intention des délinquantes doit évoluer au gré des conditions et des réalités nouvelles. Le Service correctionnel entreprend une nouvelle étape pour la réinsertion sociale des délinquants, soit l'instauration des « régimes correctionnels ». Il s'agit d'une nouvelle approche visant à aider des groupes définis de délinquants à atteindre leurs objectifs correctionnels avec l'aide d'une équipe spécialisée d'employés du Service. Un certain nombre de régimes prévus fonctionneront dans la collectivité. Un de ceux-ci est un régime de transition pour aider les délinquants incarcérés à mieux se préparer à leur libération dans la collectivité. Des projets pilotes sont prévus pour les hommes. Nous suggérons que le Service correctionnel envisage les avantages d'exécuter des projets pilotes semblables pour les délinquantes dans la collectivité.

4.119 Le rapport *La création de choix*, soit le plan directeur établi en 1990 pour la gestion des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral, remonte maintenant à 12 ans. Depuis ce temps, le Service a beaucoup fait pour modifier la façon dont les délinquantes sont détenues et pour assurer leur réadaptation. Le moment est venu d'actualiser sa vision pour la gestion des délinquantes, et d'élaborer une stratégie claire, des priorités et des objectifs réalistes, assortis d'un financement suffisant.

À propos de la vérification

Objectifs

Cette vérification visait à déterminer dans quelle mesure le processus de réinsertion sociale des délinquantes est bien géré par le Service correctionnel. Nous avons voulu évaluer expressément dans quelle mesure :

- le Service correctionnel du Canada a établi que les instruments d'évaluation du risque qu'il utilise pour cerner les facteurs criminogènes et définir le niveau de sécurité nécessaire tout au long de la peine conviennent aux délinquantes;
- les délinquantes bénéficient pendant leur incarcération des programmes de réadaptation jugés nécessaires par le Service, au moment opportun;
- le Service correctionnel utilise des mécanismes favorisant la réinsertion sociale des délinquantes, comme les permissions de sortir, les placements à l'extérieur, les programmes d'emploi et les dispositions législatives visant les délinquantes autochtones;
- les délinquantes bénéficient des programmes et des services nécessaires pendant qu'elles sont dans la collectivité;
- le Service correctionnel fait un suivi de l'efficacité de ses programmes et de ses services pour les délinquantes, et en fait rapport de façon appropriée au Parlement.

Étendue

Notre examen a porté sur les éléments essentiels du processus de réinsertion sociale qui contribuent à la réadaptation des délinquantes. En mai 2000, un sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, après avoir examiné la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, a recommandé que le vérificateur général « procède à une évaluation du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquantes… ». Cette recommandation a été entérinée par le solliciteur général.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les instruments d'évaluation utilisés pour cerner les facteurs criminogènes chez les délinquantes et déterminer le niveau de sécurité nécessaire tout au long de la peine aient été validés et soient fiables;
- des renseignements exacts et actuels, tant de sources extérieures qu'à l'intérieur du Service correctionnel, soient disponibles au sujet des délinquantes pour établir le plan correctionnel de celles-ci;
- des programmes de bonne qualité, des mesures d'intervention en temps opportun et des programmes d'emploi soient offerts par des personnes compétentes aux délinquantes pendant leur incarcération et pendant leur période de surveillance dans la collectivité;
- d'autres mécanismes de réinsertion sociale soient utilisés au maximum : les permissions de sortir, les placements à l'extérieur et les articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*;
- des rapports complets et actuels portant sur les facteurs criminogènes soient transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles aux fins de ses décisions de mise en liberté, dès la première date d'admissibilité et en vue des examens ultérieurs;
- les délinquantes puissent bénéficier régulièrement, pendant qu'elles sont dans la collectivité, d'occasions d'être en contact avec un agent de libération, d'être supervisées par celui-ci et d'obtenir l'aide nécessaire (ce qui comprend une place en hébergement et d'autres services);
- le Service correctionnel dispose des renseignements fiables et actuels sur le rendement dont il a besoin concernant tous les aspects de ses activités de réinsertion des délinquantes, en vue de faire un suivi de l'efficacité de ses programmes et d'utiliser cette information pour obtenir de meilleurs résultats et en rendre compte comme il se doit au Parlement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Ronald Wolchuk
Directrice : Jocelyne Therrien

Charlene Cieslik
Dawn-Alee Fowler
Mary Lamberti
Adèle Lamoureux
Dan Thompson
Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Profil des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral

Population

Purgeant leur peine	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
En établissement[1]	318 (43 %)	355 (43 %)	342 (40 %)	375 (42 %)	358 (42 %)
Dans la collectivité[2]	377 (51 %)	429 (52 %)	472 (55 %)	474 (53 %)	452 (53 %)
Total	695	784	814	849	810

Notes : [1]Les chiffres sur les établissements comprennent les délinquantes fédérales des institutions fédérales et provinciales et celles ayant une permission de sortir. Ils ne comprennent pas les délinquantes qui se sont évadées.

[2]Les chiffres sur la collectivité ne comprennent pas les délinquantes qui ont été expulsées à leur libération et les délinquantes provinciales sous surveillance fédérale. Sont incluses les délinquantes fédérales illégalement en liberté et les délinquantes en libération conditionnelle qui ont été temporairement maintenues en incarcération.

Population par établissement (décembre 2001)

Atlantique		Québec		Ontario		Prairies		Pacifique	
Nova	32	Joliette	55	Grand Valley	86	Edmonton	76	Centre correctionnel pour femmes de Burnaby	33
Springhill	13	Centre régional de réception	10	Maison Isabel McNeil	6	Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	21		
						Pénitencier de la Saskatchewan	23		
						Centre psychiatrique régional	10		

Profil des infractions (mai 2001)

Type d'infraction	Nombre	Pourcentage du total
Drogues[1]	314	36
Meurtre	134	15
Vol qualifié	114	13
Homicide involontaire coupable	95	11
Voie de fait	58	7
Vol et possession de marchandises volées	37	4
Fraude et falsification	22	3
Enlèvement	15	2
Tentative de meurtre	13	1
Introduction par effraction	13	1
Autres	63	7
Total	878	100

Note : [1]Comprend 38 condamnations pour complot en vue de commettre un acte criminel.

Durée de la peine (2000-2001)

Durée de la peine	Pourcentage de la population
Moins de 3 ans	57
3-6 ans	32
6-10 ans	6
10 ans et plus	3
À perpétuité ou de durée indéterminée	3

Libérations

(On a arrondi les pourcentages)

Type de libération	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Semi-liberté	142 (54 %)	176 (58 %)	192 (55 %)	196 (56 %)	165 (48 %)
Libération conditionnelle totale[1]	34 (13 %)	35 (12 %)	31 (9 %)	22 (6 %)	32 (9 %)
Libération d'office	82 (31 %)	88 (29 %)	125 (36 %)	127 (36 %)	142 (42 %)
Expiration du mandat	7 (3 %)	4 (1 %)	2 (1 %)	3 (1 %)	3 (1 %)
Total	265	303	350	348	342

Note : [1]Ces chiffres ne comprennent pas les délinquantes qui sont passées de la semi-liberte à la libération conditionnelle totale. Les voici ci-après.

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
De la semi-liberté à la libération conditionnelle totale	81	111	133	117	87

Source : Service correctionnel du Canada

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

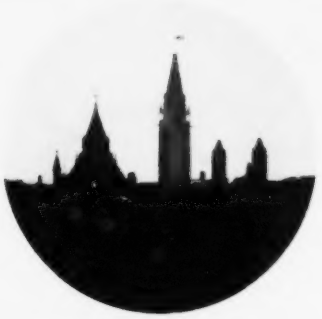
Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003



Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 5

Citoyenneté et Immigration Canada—
L'application de la loi et le contrôle

125 OAG BVG 1878 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@ oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/1-5F
ISBN 0-662-88644-5

Chapitre

5

Citoyenneté et Immigration Canada

L'application de la loi et le contrôle

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Se rendre au Canada 3

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés 5

Exigences parfois difficiles à concilier 5

Financement supplémentaire pour la sécurité 6

Plan en matière de frontière sûre et intelligente 7

Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 8

Gérer de l'extérieur l'accès au Canada 8

Détermination à l'étranger de l'inadmissibilité des voyageurs 10

La collaboration de la part des transporteurs aériens est essentielle 11

Une plus grande attention est portée aux activités se rapportant aux renseignements et aux activités connexes 12

Application de la loi et contrôle aux points d'entrée 13

Le Ministère ne sait pas si les agents des douanes renvoient les bonnes personnes à Immigration 13

Le protocole d'entente doit être mis à jour 15

Le Ministère ignore dans quelle mesure son processus d'examen secondaire contrôle efficacement l'accès au Canada 17

Citoyenneté et Immigration Canada ne recourt à aucune évaluation des risques pour orienter son travail aux points d'entrée 18

Les vérifications effectuées dans les ports maritimes sont peu nombreuses et non uniformes comparativement à celles réalisées à d'autres points d'entrée 19

La formation donnée aux agents d'immigration présents aux points d'entrée accuse toujours certaines lacunes 20

De récentes initiatives ciblent les vols et les passagers susceptibles de poser des problèmes 20

Permis ministériels — exceptions à la règle 21

Les motifs justifiant la délivrance d'un permis doivent être mieux documentés 22

Activités liées à l'application de la loi au Canada 22

Détention des personnes qui constituent une menace potentielle 22

Application de la politique portant sur l'absence des pièces d'identité voulues 24

Renvois en temps opportun et respect des garanties juridiques 26

Il y a eu croissance de l'écart entre le nombre de mesures de renvoi et celui des renvois confirmés 27

Il y a une différence inexpliquée entre le nombre de mesures de renvoi non exécutées et le nombre de mandats d'arrestation en suspens 29

On a besoin d'information en plus grande quantité et de meilleure qualité 31

D'autres améliorations doivent être apportées au principal système de soutien 31

Conclusion 33

À propos de la vérification 35

Citoyenneté et Immigration Canada
L'application de la loi et le contrôle

Points saillants

5.1 Un nombre croissant mais non précisé de personnes demeurent au Canada en dépit du fait que Citoyenneté et Immigration Canada ait adopté une mesure de renvoi à leur égard. L'écart entre le nombre de mesures de renvoi émises et celui des renvois confirmés a augmenté d'environ 36 000 au cours des six dernières années. Cela ne signifie pas nécessairement que toutes ces personnes demeurent illégalement au Canada — certaines peuvent avoir quitté le pays sans avoir signalé leur départ. Cette situation montre toutefois que le Ministère accuse un retard dans l'exécution des renvois.

5.2 Lors d'une évaluation du processus d'examen secondaire de l'immigration menée en 1994, on avait conclu que le taux d'efficacité du contrôle des voyageurs inadmissibles n'était que de 50 p. 100. Aucune évaluation ultérieure n'a été faite ni n'est prévue.

5.3 Citoyenneté et Immigration Canada a investi beaucoup d'efforts dans l'élaboration du Système de gestion nationale des cas. Ce système peut s'avérer un outil fort utile qui permet d'améliorer considérablement la capacité des agents de gérer les cas des personnes sous enquête, détenues ou visées par une mesure d'application de la loi (enquête, détention ou renvoi hors du pays). Toutefois, le Ministère n'a pas utilisé de façon courante certaines informations clés pour gérer ces activités et, parfois, il a constaté que l'information n'était pas facile à obtenir. D'ici 2005, le Ministère prévoit remplacer les systèmes actuels par le nouveau Système mondial de gestion des cas, mais pour l'heure, le projet accuse un certain retard par suite de lenteurs dans le choix d'un entrepreneur. Entre-temps, le Ministère doit continuer d'améliorer les systèmes dont il dispose actuellement.

5.4 Le pouvoir conféré aux agents d'immigration de détenir des voyageurs s'ils le jugent utile est une mesure de contrôle essentielle du programme d'application de la loi. Nous nous inquiétons de ce que le manque de places de détention disponibles et les budgets serrés aient des incidences sur les décisions touchant la détention. La politique du Ministère concernant la détention des voyageurs non munis des pièces d'identité voulues n'est pas bien comprise par le personnel du Ministère. On ne possède également aucune donnée quant au nombre de personnes détenues pour des raisons d'identification.

5.5 À l'étranger, Citoyenneté et Immigration Canada a établi un réseau d'agents de contrôle de l'immigration qui travaillent de concert avec les compagnies aériennes afin d'identifier les personnes qui tentent de se rendre au Canada au moyen de faux documents ou sans les documents requis.

Cette mesure a donné de bons résultats et le Ministère a augmenté le nombre de ces agents et élargi leur rôle.

5.6 Bien que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada jouent tous deux un rôle essentiel dans le contrôle de l'accès au Canada, il n'y a pas entre le Ministère et l'Agence de protocole d'entente à jour qui établirait, entre autres choses, des normes de rendement et un mécanisme de suivi du rendement. Depuis 1985, notre bureau a fait, à plusieurs reprises, des observations à ce sujet.

5.7 Aux points d'entrée du Canada, les agents des Douanes ont d'abord un premier contact avec les voyageurs à la ligne d'inspection primaire. Ces agents décident si un voyageur doit faire l'objet d'un examen secondaire de Citoyenneté et Immigration Canada. Le Ministère ne dispose d'aucun mécanisme pour évaluer l'efficacité du contrôle effectué à la ligne d'inspection primaire. Une évaluation menée antérieurement a montré que cette ligne d'inspection n'était pas très efficace parce qu'elle donnait accès au Canada à un trop grand nombre de personnes qui auraient dû subir un examen secondaire. On a par la suite apporté certaines améliorations technologiques importantes aux outils disponibles à la ligne d'inspection primaire, notamment l'accès direct à la base de données sur l'immigration. Cependant, le Ministère n'a pas fait d'évaluation récente afin de déterminer si l'efficacité de la ligne d'inspection primaire a été améliorée et aucune évaluation n'est prévue. Le Ministère a recueilli dernièrement des renseignements qui indiquent qu'il est encore nécessaire de mesurer systématiquement l'efficacité de cette ligne lorsqu'il s'agit d'identifier les voyageurs qui pourraient être inadmissibles et de décider s'ils doivent faire l'objet d'un examen secondaire.

Contexte et autres observations

5.8 Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas la tâche facile, car il doit trouver le juste équilibre entre les exigences de la facilitation et celles du contrôle, qui sont difficiles à concilier. Ces deux aspects sont importants. Le Ministère doit accueillir les voyageurs véritables au pays et empêcher l'entrée de ceux qui sont inadmissibles. Dans le cadre de cette vérification, on a examiné les activités liées à l'application de la loi (ou exécution de la loi) et au contrôle, mais non les activités liées à la facilitation.

Réaction des ministères. Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont accepté nos recommandations. Les plans et les mesures qu'ils ont commencé à mettre en œuvre sont indiqués dans leurs réponses publiées dans ce chapitre.

Observation supplémentaire. À la suite de notre vérification, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont signé un protocole d'entente mis à jour.

Introduction

5.9 Citoyenneté et Immigration Canada a été créé en 1994. Il a pour mission de veiller à ce que l'entrée des personnes au Canada et leur appartenance à la société canadienne contribuent à promouvoir les intérêts socio-économiques du Canada, et de protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Le Ministère organise ses activités de façon à atteindre quatre résultats stratégiques (voir la pièce 5.1).

5.10 L'Administration centrale du Ministère est située à Ottawa. Citoyenneté et Immigration Canada a des bureaux dans cinq régions du Canada et du personnel dans quelque 90 ambassades et consulats à l'étranger.

Se rendre au Canada

5.11 Les voyageurs qui se rendent au Canada n'ont pas tous besoin d'un visa. Dans les pays où les résidents doivent avoir un visa pour entrer au Canada, les activités liées à l'application de la loi et au contrôle commencent à l'étranger. Ces gens doivent alors suivre le processus de demande de visa et se soumettre à d'autres vérifications d'identité avant d'arriver au Canada.

5.12 Une fois arrivés à un point d'entrée au Canada, les voyageurs sont d'abord interrogés par les agents de l'Agence des douanes et du revenu du Canada à une ligne d'inspection primaire. Ces agents renvoient, au besoin, les voyageurs à des agents d'immigration en vue d'un examen secondaire. Dans les plus petits postes frontaliers terrestres où il n'y a pas d'agents d'immigration sur place, ce sont les agents des douanes qui procèdent aux interrogatoires prévus à la ligne d'inspection primaire. Ils peuvent alors renvoyer les voyageurs à d'autres points d'entrée ou procéder à des examens secondaires avec le concours d'agents d'immigration qui se trouvent dans d'autres bureaux (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.1 Dépenses prévues — Nombre de personnes nécessaires pour faire le travail

	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Équivalents temps plein	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Équivalents temps plein	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Équivalents temps plein
	2002-2003		2003-2004		2004-2005	
Résultat stratégique						
Maximiser les avantages des migrations internationales	146,9 $	1 638	145,5 $	1 622	141,0 $	1 625
Maintenir les traditions humanitaires du Canada	111,2 $	195	100,0 $	192	100,1 $	203
Promouvoir l'intégration des nouveaux venus	334,6 $	556	332,4 $	556	330,2 $	555
Gérer l'accès au Canada	366,8 $	2 796	340,1 $	2 708	313,5 $	2 548
Total	959,5 $	5 185	918,0 $	5 078	884,8 $	4 931

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Introduction

5.9 Citoyenneté et Immigration Canada a été créé en 1994. Il a pour mission de veiller à ce que l'entrée des personnes au Canada et leur appartenance à la société canadienne contribuent à promouvoir les intérêts socio-économiques du Canada, et de protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Le Ministère organise ses activités de façon à atteindre quatre résultats stratégiques (voir la pièce 5.1).

5.10 L'Administration centrale du Ministère est située à Ottawa. Citoyenneté et Immigration Canada a des bureaux dans cinq régions du Canada et du personnel dans quelque 90 ambassades et consulats à l'étranger.

Se rendre au Canada

5.11 Les voyageurs qui se rendent au Canada n'ont pas tous besoin d'un visa. Dans les pays où les résidents doivent avoir un visa pour entrer au Canada, les activités liées à l'application de la loi et au contrôle commencent à l'étranger. Ces gens doivent alors suivre le processus de demande de visa et se soumettre à d'autres vérifications d'identité avant d'arriver au Canada.

5.12 Une fois arrivés à un point d'entrée au Canada, les voyageurs sont d'abord interrogés par les agents de l'Agence des douanes et du revenu du Canada à une ligne d'inspection primaire. Ces agents renvoient, au besoin, les voyageurs à des agents d'immigration en vue d'un examen secondaire. Dans les plus petits postes frontaliers terrestres où il n'y a pas d'agents d'immigration sur place, ce sont les agents des douanes qui procèdent aux interrogatoires prévus à la ligne d'inspection primaire. Ils peuvent alors renvoyer les voyageurs à d'autres points d'entrée ou procéder à des examens secondaires avec le concours d'agents d'immigration qui se trouvent dans d'autres bureaux (voir la pièce 5.2).

Pièce 5.1 Dépenses prévues — Nombre de personnes nécessaires pour faire le travail

	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Équivalents temps plein	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Équivalents temps plein	Dépenses prévues (en millions de dollars)	Équivalents temps plein
	2002-2003		2003-2004		2004-2005	
Résultat stratégique						
Maximiser les avantages des migrations internationales	146,9 $	1 638	145,5 $	1 622	141,0 $	1 625
Maintenir les traditions humanitaires du Canada	111,2 $	195	100,0 $	192	100,1 $	203
Promouvoir l'intégration des nouveaux venus	334,6 $	556	332,4 $	556	330,2 $	555
Gérer l'accès au Canada	366,8 $	2 796	340,1 $	2 708	313,5 $	2 548
Total	959,5 $	5 185	918,0 $	5 078	884,8 $	4 931

Source : Citoyennete et Immigration Canada

Pièce 5.2 Points d'entrée où l'on trouve du personnel d'immigration

RÉGION DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET DU YUKON

Colombie-Britannique

Douglas
Huntington
Kingsgate
Osoyoos
Pacific Highway

Prince Rupert (saisonnier)

Vancouver

Yukon

Beaver Creek (saisonnier)

RÉGION DES PRAIRIES ET DES T.N.-O.

Alberta

Calgary
Edmonton

Carway
Coutts

Saskatchewan

North Portal

Manitoba

Emerson
Winnipeg

RÉGION DE L'ONTARIO

Cornwall
Fort Erie
• Peace Bridge
Fort Frances
Lansdowne
Niagara Falls
• Queenston
• Rainbow
• Whirlpool
Pigeon River
Prescott
Rainy River
Sarnia
Sault Ste. Marie
Windsor
• Ambassador Bridge
• Tunnel

Ottawa
Toronto

RÉGION DU QUÉBEC

Armstrong
Lacolle
Philipsburg
Rock Island

Montréal
• Aéroport de Dorval
• Aéroport de Mirabel

Sept-Îles
Trois-Rivières

RÉGION DE L'ATLANTIQUE

Nouveau-Brunswick

Edmundston
St. Stephen
Woodstock

Nouvelle-Écosse

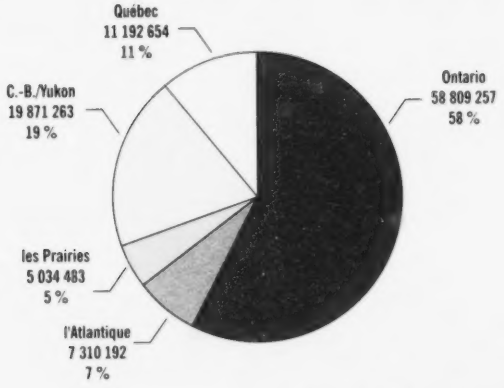
Halifax
Yarmouth (saisonnier)

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

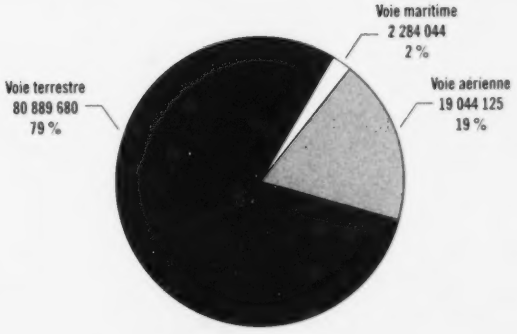
5.13 La plupart des gens accèdent au Canada par l'Ontario. Près de 80 p. 100 des personnes qui sont entrées au Canada en 2001-2002 sont arrivées par voie terrestre (voir la pièce 5.3).

Pièce 5.3

Entrée des voyageurs au Canada — selon la région



Voies par lesquelles les voyageurs entrent au Canada — selon le type de point d'entrée



Nombre total de voyageurs en 2001-2002 : 102 217 849

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

5.14 En 2001, le Parlement a adopté la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Il s'agissait de la première révision majeure de la *Loi sur l'immigration* en 25 ans. Pendant les dernières années, la rédaction et l'adoption de cette nouvelle loi ont été une tâche de grande envergure pour les cadres supérieurs du Ministère. À la suite de vastes consultations menées auprès des Canadiens, les fonctionnaires du Ministère ont rédigé en 1999 un document qui a servi de base aux discussions avec les provinces, les partenaires fédéraux et les Canadiens. Le Parlement a adopté la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* à l'automne 2001, et la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 28 juin 2002.

5.15 Après l'adoption de la *Loi*, Citoyenneté et Immigration Canada a rédigé de nouveaux règlements et apporté les modifications nécessaires aux politiques, aux lignes directrices opérationnelles ainsi qu'aux systèmes de soutien avant la date butoir de juin 2002. En prévision de l'entrée en vigueur de la *Loi*, le Ministère a donné une vaste formation à ses propres agents et aux agents des douanes qui sont affectés à la ligne d'inspection primaire aux points d'entrée.

Exigences parfois difficiles à concilier

5.16 Le Ministère n'a pas la tâche facile, car il doit trouver le juste équilibre entre les exigences de la facilitation et celles du contrôle, qui sont difficiles à

concilier. Ces deux aspects sont importants. Le Ministère doit accueillir les voyageurs véritables au pays et empêcher l'entrée de ceux qui sont inadmissibles. Ce n'est pas une tâche facile.

5.17 **La *Charte canadienne des droits et libertés*.** En 1985, la Cour suprême du Canada a déterminé que les garanties énoncées à l'article 7 de la *Charte* (à savoir que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne) s'appliquent à toute personne au Canada et non seulement aux citoyens, aux résidents permanents ou à d'autres personnes se trouvant légalement au Canada. Une fois que les personnes sont au Canada, y compris aux points d'entrée, l'article 7 de la *Charte* s'applique quelle que soit la légalité des moyens pris pour entrer au pays. De plus, la Cour suprême du Canada a déterminé que les principes de justice fondamentale requéraient une audition orale pour les demandes de statut de réfugié même lorsqu'il y a un grave problème de crédibilité. La *Charte* confère des droits supplémentaires à toute personne au Canada, tels que le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraire, le droit, en cas d'arrestation ou de détention, d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention et le droit de retenir rapidement les services d'un avocat. Ces droits ont des incidences importantes sur les activités de contrôle de l'immigration et d'exécution de la loi. Lorsque les agents procèdent aux examens aux points d'entrée, ils doivent veiller au respect de tous les droits énoncés dans la *Charte*.

Financement supplémentaire pour la sécurité

5.18 Les événements du 11 septembre 2001 continuent d'avoir des incidences majeures sur la planification et les activités du Ministère. En décembre 2001, le gouvernement a déposé un budget qui prévoyait un financement de la sécurité publique et de la lutte antiterroriste de 7,7 milliards de dollars pour la période allant de 2001-2002 à 2006-2007. Conformément au budget fédéral de 2001, plusieurs ministères fédéraux et autres organisations recevront des fonds dans le but de « renforcer la sécurité personnelle et la sécurité économique en protégeant les Canadiens, en maintenant les terroristes hors du pays et en gardant une frontière ouverte et efficace ».

5.19 On prévoit que la part de ce financement supplémentaire qui ira à Citoyenneté et Immigration Canada pour la période allant de 2001-2002 à 2006-2007 sera de 639,4 millions de dollars. Les principaux engagements de fonds prévus par le Ministère visent à améliorer les vérifications des voyageurs (196,8 millions de dollars), à renforcer les capacités en matière de renseignement (131,2 millions de dollars), à gérer les activités d'exécution de la loi à l'intérieur du Canada (154 millions de dollars) et à remplacer le formulaire IMM 1000 par la nouvelle carte de résident permanent assortie de dispositifs modernes de sécurité (157,4 millions de dollars).

Formulaire IMM 1000 — La fiche relative au droit d'établissement que les agents d'immigration en poste à l'étranger remettraient aux immigrants avant qu'ils viennent au Canada.

5.20 Notre bureau entend publier un rapport en 2004 concernant les fonds supplémentaires alloués à la sécurité publique et à la lutte antiterroriste, et la façon dont ils auront été dépensés.

Plan en matière de frontière sûre et intelligente

5.21 Citoyenneté et Immigration Canada joue un rôle important dans les efforts de contrôle que déploient conjointement le gouvernement et les États-Unis. En réaction aux événements du 11 septembre 2001, les gouvernements canadien et américain ont publié la *Déclaration conjointe sur la sécurité de la frontière et les migrations régionales* et le *Plan d'action en 30 points pour la création d'une frontière sûre et intelligente*. Citoyenneté et Immigration joue un rôle directeur pour le Canada en ce qui concerne dix de ces points :

Identificateurs biométriques — Caractéristiques physiques qui sont propres à une personne — par exemple, les empreintes digitales et les empreintes rétiniennes — et qui sont utilisées pour vérifier son identité.

- Identificateurs biométriques — élaboration de normes communes pour les mécanismes d'identification biométrique qu'utilisent les deux pays et mise au point d'une technologie compatible pour la lecture des données biométriques;
- Cartes de résident permanent — remplacement du formulaire canadien IMM 1000;
- Traitement des demandes d'asile et du statut de réfugié — procéder aux vérifications en se fondant sur les facteurs de risques en matière de sécurité et de criminalité et partager l'information;
- Gestion des demandes d'asile et du statut de réfugié — négociation d'une entente visant à gérer le flux migratoire de personnes demandant l'asile aux frontières terrestres;
- Coordination des politiques relatives aux visas — consultations entre le Canada et les États-Unis aux fins de l'examen d'un pays tiers qui sert à déterminer si l'on devrait ou non exiger des visas;
- Services conjoints d'analyse des passagers — affectation d'agents des douanes et de l'immigration des deux pays dans certains grands aéroports afin qu'ils collaborent aux fins de l'identification des voyageurs présentant des risques élevés;

Information de signalement — Information qui met en garde les agents et leur indique qu'il faut procéder à un interrogatoire plus serré des voyageurs.

- Bases de données compatibles sur l'immigration — automatisation des échanges d'information de signalement et mise au point de bases de données parallèles sur l'immigration afin de pouvoir échanger régulièrement de l'information;
- Agents d'immigration à l'étranger — déploiement de nouveaux agents d'immigration des deux pays à l'étranger afin qu'ils s'occupent des problèmes liés à la fraude de documents, qu'ils assurent la liaison entre les compagnies aériennes et les autorités locales et qu'ils travaillent avec d'autres pays à l'interruption du flux de migrants illégaux;
- Coopération internationale — prestation d'une aide technique à des pays en développement qui sont soit une source de voyageurs illégaux soit utilisés par eux au cours de leurs voyages;
- Déportations — résoudre les difficultés d'ordre juridique et opérationnel liées aux renvois.

En décembre 2002, soit après un an de mise en œuvre du Plan, les gouvernements ont publié conjointement un rapport d'étape.

5.22 Parmi ses principales réalisations, le Ministère a produit la nouvelle carte de résident permanent qui remplace le formulaire IMM 1000. Cette carte est assortie d'un certain nombre de dispositifs de sécurité dont le formulaire IMM 1000 n'était pas doté. Citoyenneté et Immigration Canada a également dirigé les négociations avec les États-Unis entourant l'Entente sur les tiers pays sûrs. Dans le cadre de cette entente, les personnes qui demandent le statut de réfugié à un point d'entrée terrestre seront, sauf dans certaines exceptions, inadmissibles à un examen de leur demande par la Commission de l'immigration et du statut du réfugié du Canada. Le Ministère s'attend à ce que l'entente entre en vigueur au printemps 2003.

Objet de la vérification

5.23 Cette vérification avait pour objet de déterminer si Citoyenneté et Immigration Canada gère les activités liées à l'application de la loi (ou exécution de la loi) et au contrôle de manière efficiente et efficace et ce, conformément à la politique canadienne d'immigration.

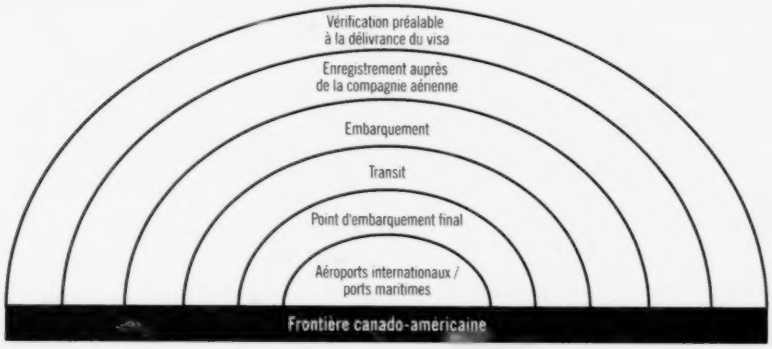
5.24 Lors de notre vérification, nous avons examiné les activités liées au contrôle de l'immigration et à l'application de la loi, qui sont un volet de la gestion de l'accès au Canada, l'un des résultats stratégiques du Ministère. Nous ne nous sommes pas penchés sur le rôle du Ministère en ce qui concerne l'arrivée de nouveaux venus et leur intégration à la société canadienne. On trouve d'autres détails sur la vérification à la fin du chapitre à la section intitulée « À propos de la vérification ».

Observations et recommandations

Gérer de l'extérieur l'accès au Canada

5.25 En novembre 2001, le Ministère a élaboré une stratégie de sécurité commune pour la frontière canado-américaine. Cette stratégie a servi de modèle lors des entretiens Canada–États-Unis sur l'approche à adopter à l'égard de nos frontières communes. Cette stratégie a été améliorée et est devenue la Stratégie des frontières multiples qui définit aux fins de l'immigration la frontière comme tout point à partir duquel l'identité d'un voyageur peut être vérifiée. Les objectifs de cette stratégie sont de maintenir la frontière canado-américaine ouverte aux voyageurs et aux biens admissibles et d'identifier et d'intercepter tout voyageur illégal et indésirable bien avant qu'il n'atteigne l'Amérique du Nord. Cette stratégie propose d'étendre le contrôle de la frontière au-delà de la frontière terrestre commune avec les États-Unis, à de nombreuses autres « frontières » plus efficaces qu'un voyageur doit traverser avant d'arriver en Amérique du Nord (voir la pièce 5.4). Le Ministère a élaboré un cadre visant à orienter son évaluation des risques. Il a préparé un modèle d'évaluation initiale des risques pour des secteurs clés à l'étranger et il est en train de mettre à l'essai un cadre de gestion de ces risques. Le Ministère a élaboré également un cadre de gestion des risques de concert avec le service d'immigration et de naturalisation des États-Unis.

Pièce 5.4 Points de contrôle où les voyageurs peuvent faire l'objet de mesures de vérification avant d'entrer au Canada



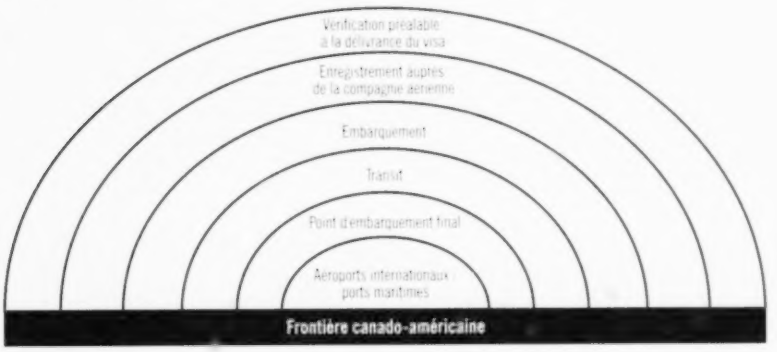
Source : Citoyenneté et Immigration Canada

5.26 **Visas de résident temporaire.** Dans les missions situées à l'étranger, le personnel délivre des visas d'immigrant et des visas de résident temporaire. (Nous traiterons également des questions liées aux visas d'immigrant dans le chapitre de suivi de mai 2003 qui portera sur le volet économique du Programme canadien d'immigration.) Il existe trois catégories de visas de résident temporaire : visa de visiteur, visa d'étudiant et visa de travailleur temporaire. En 2002, le Ministère a délivré 788 000 de ces visas. Il considère que les visas sont l'un des moyens les plus efficaces de contrôler l'accès au Canada. Munie d'un visa de résident temporaire, une personne peut monter à bord d'un aéronef ou d'un navire. La décision finale quant à l'admissibilité au Canada est toutefois prise au point d'entrée. Afin d'exercer un contrôle plus étroit sur les voyageurs entrant au Canada de façon temporaire, le Ministère a imposé, en 2001 et en 2002, des exigences en matière de visa aux visiteurs de dix pays pour lesquels on ne demandait pas de visa auparavant. Ainsi, le Ministère a pu vérifier les voyageurs de ces pays avant qu'ils ne soient autorisés à entrer au Canada. Cela a été un facteur de la diminution, par exemple, du nombre de revendications du statut de réfugié par les Hongrois et les Zimbabwéens. Ce nombre est passé respectivement de 4 162 en 2001 à 711 en 2002, et de 2 743 en 2001 à 137 en 2002.

5.27 Le traitement des visas de résident temporaire dans les missions à l'étranger a la priorité par rapport au traitement des visas d'immigrant. Dans les missions que nous avons visitées, Citoyenneté et Immigration Canada déployait des efforts en vue de garantir que les demandeurs qualifiés obtiennent leur visa de résident temporaire aussi rapidement que possible — habituellement le jour même. Depuis le 11 septembre 2001, on a pris davantage conscience de la nécessité de soupeser soigneusement et de gérer de manière adéquate les risques afférents à la délivrance de visas de résident temporaire.

5.28 Nous reconnaissons que le Ministère ne peut imposer le même degré de vérification pour des visiteurs, des étudiants ou des travailleurs temporaires éventuels que pour des gens qui cherchent à immigrer au Canada et à devenir

Pièce 5.4 Points de contrôle où les voyageurs peuvent faire l'objet de mesures de vérification avant d'entrer au Canada



Source : Citoyenneté et Immigration Canada

5.26 **Visas de résident temporaire.** Dans les missions situées à l'étranger, le personnel délivre des visas d'immigrant et des visas de résident temporaire. (Nous traiterons également des questions liées aux visas d'immigrant dans le chapitre de suivi de mai 2003 qui portera sur le volet économique du Programme canadien d'immigration.) Il existe trois catégories de visas de résident temporaire : visa de visiteur, visa d'étudiant et visa de travailleur temporaire. En 2002, le Ministère a délivré 788 000 de ces visas. Il considère que les visas sont l'un des moyens les plus efficaces de contrôler l'accès au Canada. Munie d'un visa de résident temporaire, une personne peut monter à bord d'un aéronef ou d'un navire. La décision finale quant à l'admissibilité au Canada est toutefois prise au point d'entrée. Afin d'exercer un contrôle plus étroit sur les voyageurs entrant au Canada de façon temporaire, le Ministère a imposé, en 2001 et en 2002, des exigences en matière de visa aux visiteurs de dix pays pour lesquels on ne demandait pas de visa auparavant. Ainsi, le Ministère a pu vérifier les voyageurs de ces pays avant qu'ils ne soient autorisés à entrer au Canada. Cela a été un facteur de la diminution, par exemple, du nombre de revendications du statut de réfugié par les Hongrois et les Zimbabwéens. Ce nombre est passé respectivement de 4 162 en 2001 à 711 en 2002, et de 2 743 en 2001 à 137 en 2002.

5.27 Le traitement des visas de résident temporaire dans les missions à l'étranger a la priorité par rapport au traitement des visas d'immigrant. Dans les missions que nous avons visitées, Citoyenneté et Immigration Canada déployait des efforts en vue de garantir que les demandeurs qualifiés obtiennent leur visa de résident temporaire aussi rapidement que possible — habituellement le jour même. Depuis le 11 septembre 2001, on a pris davantage conscience de la nécessité de soupeser soigneusement et de gérer de manière adéquate les risques afférents à la délivrance de visas de résident temporaire.

5.28 Nous reconnaissons que le Ministère ne peut imposer le même degré de vérification pour des visiteurs, des étudiants ou des travailleurs temporaires éventuels que pour des gens qui cherchent à immigrer au Canada et à devenir

des résidents permanents. Lors de notre examen, nous avons cherché à savoir si le Ministère suivait ses propres procédures pour vérifier les demandeurs.

5.29 Avant de délivrer des visas de résident temporaire aux demandeurs de certains pays, les agents d'immigration doivent demander au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de procéder à certaines vérifications de sécurité. Cette condition s'applique également lorsque des agents ont des inquiétudes au sujet de la sécurité ou que les demandeurs correspondent à des profils de sécurité donnés. Le SCRS a dix jours pour aviser la mission de mettre la demande en veilleuse avant que Citoyenneté et Immigration Canada délivre le visa. Si elle le juge bon, la mission avise également le SCRS des demandes provenant de ressortissants de pays figurant sur une liste supplémentaire, mais elle n'a pas besoin d'attendre que le SCRS procède à une vérification avant de délivrer le visa. D'autres renseignements sont également recueillis et utilisés dans le cadre de l'examen des demandes. À titre d'exemple, dans le domaine des crimes de guerre, des missions exigent que les demandeurs leur communiquent des informations sur leur service militaire et celles-ci sont comparées aux renseignements dont dispose le Ministère. Dans les missions que nous avons visitées, nous avons constaté que ces procédures étaient observées.

Détermination à l'étranger de l'inadmissibilité des voyageurs

5.30 Le Ministère reconnaît qu'il est plus facile et plus rentable d'arrêter les voyageurs qui sont inadmissibles au Canada avant qu'ils ne montent à bord d'un avion ou d'un navire plutôt qu'à leur arrivée à un point d'entrée. Il est plus difficile et plus coûteux de les renvoyer une fois qu'ils sont entrés. Les agents ont traditionnellement travaillé de concert avec le personnel des compagnies aériennes dans les aéroports étrangers, afin d'identifier les personnes qui tentent de se rendre au Canada munies de faux documents de voyage ou sans les documents requis.

5.31 Le Ministère a utilisé une partie des fonds supplémentaires affectés à la sécurité publique pour faire passer de 44 à 48 le nombre d'agents de contrôle de l'immigration à temps plein en poste à l'étranger. Il prévoit l'ajout de huit autres agents à temps plein afin d'appuyer la formation du personnel des compagnies aériennes, d'effectuer des travaux de lutte antifraude et de recueillir des renseignements dans plusieurs missions. En 2002, le Ministère a également élargi le rôle des agents de contrôle de l'immigration en y ajoutant la collecte et l'utilisation de renseignements et la détermination de demandes de visa frauduleuses — activités que les agents situés dans certaines missions avaient déjà amorcées. Il les désigne maintenant sous l'appellation d'« agents en intégrité des mouvements migratoires ». En avril 2002, le Ministère estimait que 86 équivalents temps plein au total assumaient les fonctions élargies d'agent de contrôle de l'immigration.

5.32 En 2001, Citoyenneté et Immigration Canada a procédé à une vérification interne des activités des agents de contrôle de l'immigration. La principale observation portait sur le temps que les agents consacraient à des activités qui n'étaient pas liées à leur travail, telles que le traitement des

demandes de visa. Dans la plupart des missions visitées, les questions soulevées par les vérificateurs internes avaient été réglées.

5.33 Ces agents font généralement preuve d'efficacité dans l'identification des passagers qui tentent de voyager sans les documents voulus. Les représentants d'autres pays nous ont dit qu'ils considéraient comme un modèle le poste d'agent de contrôle de l'immigration canadien. En 2000, les agents ont intercepté 6 271 personnes non munies des documents voulus qui essayaient de monter à bord d'avions à l'étranger; en 2001, ils en ont intercepté 7 880 et en 2002, 5 601.

La collaboration de la part des transporteurs aériens est essentielle

5.34 La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit plusieurs dispositions qui ont pour effet de rendre les transporteurs responsables des coûts de renvoi de passagers arrivant dans les aéroports canadiens non munis des documents requis. En raison, toutefois, de l'aménagement particulier des immenses aérogares, le personnel de l'immigration n'était pas toujours en mesure de déterminer le transporteur à bord duquel un passager était arrivé. Bon nombre de demandeurs du statut de réfugié détruisent leurs documents ou les remettent à un passeur de voyageurs clandestins avant leur premier contact avec un fonctionnaire canadien. Des initiatives lancées récemment visent à résoudre ce problème (voir le paragraphe 5.64).

5.35 En vertu de la *Loi*, le Ministère impose à un transporteur des frais d'administration pour chaque personne arrivant non munie des documents requis. Le Ministère a signé des ententes avec la plupart des compagnies aériennes qui effectuent régulièrement des vols vers le Canada. Il n'a généralement pas appliqué le même système aux transporteurs maritimes et ferroviaires, bien qu'il ait conclu des ententes avec six transporteurs maritimes. Selon ces ententes, les transporteurs ayant pris des mesures efficaces pour dissuader les passagers non munis des documents voulus de se rendre au Canada se voient imposer des frais administratifs moins élevés. Les transporteurs n'ayant pas signé d'entente versent 3 200 $ pour chacune de ces personnes arrivant au Canada. Pour les transporteurs ayant conclu des ententes, ces frais vont de 0 $ à 2 400 $ et sont calculés en fonction du nombre de fois que ces transporteurs sont arrivés au Canada en ayant à leur bord des voyageurs non munis des documents requis. En retour, les compagnies aériennes acceptent que des agents de contrôle de l'immigration forment leur personnel et lui prêtent leur concours dans les aéroports étrangers afin d'identifier les passagers non munis des documents de voyage requis. Les agents de contrôle de l'immigration que nous avons interrogés ont indiqué qu'il y avait une bonne collaboration de la part de la majorité des compagnies aériennes ayant signé des ententes. Citoyenneté et Immigration Canada fait état d'un taux de recouvrement élevé pour les frais administratifs imposés.

5.36 Le Ministère ne dispose pas toutefois d'un système garantissant qu'il facture de façon régulière les frais de renvoi aux compagnies aériennes. Les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada nous ont également dit que les agents du Ministère n'examinent pas toujours le dossier

d'une personne afin de déterminer s'ils peuvent imposer des frais de renvoi à une compagnie aérienne. Le Ministère ne connaît pas l'étendue du problème ni les montants qu'il a en conséquence omis de facturer aux compagnies aériennes.

5.37 **Recommandation.** Citoyenneté et Immigration Canada devrait évaluer si les pratiques actuelles concernant l'imposition et le recouvrement des frais sont les plus appropriées ou si d'autres approches devraient être envisagées.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord. Une analyse plus détaillée est nécessaire pour confirmer que les agents examinent les dossiers de façon appropriée dans le but de déterminer si le transporteur aérien doit être tenu responsable.

Une plus grande attention est portée aux activités se rapportant aux renseignements et aux activités connexes

5.38 Dans la foulée des mesures prises pour faire face aux attentats du 11 septembre 2001, le Ministère a créé la Direction générale du renseignement en mars 2002. La Direction générale du renseignement définit son rôle comme suit : communiquer de l'information et fournir une expertise dans la gestion des renseignements, la sécurité, le terrorisme, le crime organisé, les crimes de guerre contemporains, les migrations irrégulières et les mesures visant à empêcher l'utilisation de faux documents. La Direction générale a réuni à l'Administration centrale les ressources actuellement affectées au renseignement et à la gestion des cas. Elle constitue alors un point central pour le partage de l'information avec des partenaires du domaine du renseignement. Citoyenneté et Immigration Canada a investi également dans les activités du renseignement et les activités connexes et ce, dans trois domaines principaux : l'intensification des activités, l'amélioration des vérifications effectuées auprès des voyageurs et du personnel et la gestion de la sécurité à l'intérieur du Canada. La Direction générale du renseignement entretient des liens avec la police et d'autres organismes gouvernementaux.

5.39 La Direction générale doit maintenant accroître son aide aux régions et leur donner une orientation. Dans les régions et les points d'entrée, nous avons constaté que les agents du renseignement définissent eux-mêmes l'étendue de leurs activités. Le Ministère a communiqué peu de directives aux agents qui travaillent à l'échelle locale et régionale.

5.40 Dans la plupart des points d'entrée que nous avons visités, Citoyenneté et Immigration Canada n'avait pas communiqué des renseignements d'immigration complets aux agents de l'Agence des douanes et du revenu du Canada affectés à la ligne d'inspection primaire — et à qui il incombe de prendre la décision initiale d'admettre ou non un voyageur. Nous avons fait les constatations suivantes :

- Les agents affectés à la ligne d'inspection primaire ne sont pas mis au courant de façon systématique des tendances de l'immigration ni des autres renseignements d'immigration d'ordre général.

- Aux frontières terrestres, le système de signalement d'Immigration ne peut être relié automatiquement à celui de l'Agence des douanes et du revenu du Canada parce que les renseignements d'immigration reposent sur l'identification de la personne, alors que le système de l'Agence aux frontières terrestres repose sur les plaques d'immatriculation.

Application de la loi et contrôle aux points d'entrée

5.41 Les points d'entrée ont deux points de contrôle distincts. Les agents des douanes affectés à la ligne d'inspection primaire procèdent à un premier interrogatoire des voyageurs. Ces agents doivent essayer de contrôler l'entrée au Canada de personnes qui posent des problèmes, tout en permettant à d'autres voyageurs de circuler facilement. Ils peuvent renvoyer les voyageurs aux agents d'immigration afin que l'on procède à d'autres entrevues dans le cadre d'un examen secondaire. Entre 1998 et 2002, les agents de la ligne d'inspection primaire ont traité plus de 100 millions d'arrivées par année. Sur cette période, ils ont renvoyé environ deux millions de voyageurs par année à Immigration aux fins d'un examen secondaire.

Le Ministère ne sait pas si les agents des douanes renvoient les bonnes personnes à Immigration

5.42 Lors d'une évaluation menée en 1992, on est parvenu à la conclusion que le niveau de contrôle exercé à la ligne d'inspection primaire était faible. Cette évaluation, qui visait toute une série d'aéroports et de points d'entrée terrestres, a permis de constater que pendant la première période visée par l'étude, soit août 1991, le personnel affecté aux lignes d'inspection primaires n'a pas renvoyé à Immigration 69 p. 100 des personnes éventuellement inadmissibles qui auraient dû être soumises à un examen secondaire. Pour la deuxième période visée par l'étude, soit novembre 1991, ce taux est passé à 80 p. 100. Cette évaluation a également permis de constater que les lignes d'inspection primaires des frontières terrestres étaient moins efficaces que celles des aéroports. Parmi les principales recommandations formulées au terme de cette évaluation, mentionnons les suivantes :

- Le Ministère devrait exercer une surveillance constante quant au rendement des lignes d'inspection primaires en ce qui concerne les questions d'immigration.
- Le Ministère devrait élaborer des normes de rendement et mettre au point des indicateurs de surveillance du rendement applicables aux lignes d'inspection primaires.

Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont accepté les conclusions de l'évaluation. Nous avons trouvé dans le dossier une ébauche de plan d'action faisant suite à l'évaluation de 1992, mais rien n'indique qu'il y ait eu d'autres suivis de la part d'Immigration.

5.43 Le Ministère n'a pas fixé d'objectifs ni mis au point de mécanismes d'évaluation du rendement de la ligne d'inspection primaire. En l'absence de tels paramètres, le Ministère n'a nullement l'assurance que le processus utilisé à la ligne d'inspection primaire prévoit le renvoi des bonnes personnes à Immigration.

5.44 Lors de l'examen des données sur les renvois effectués à partir de la ligne d'inspection primaire, nous avons posé des questions à propos des récents événements ayant modifié de façon temporaire, à l'automne 2002, le mode de renvoi. Dans certains cas, le personnel affecté à la ligne d'inspection primaire renvoyait tous les voyageurs ou un groupe choisi pendant une certaine période. Bien que le Ministère n'ait pas évalué systématiquement l'augmentation des renvois, l'information recueillie quotidiennement et contenue dans les rapports de chaque point d'entrée suggère que les taux de renvoi beaucoup plus élevés incluaient en grande partie des renvois légitimes. Cela indique qu'il est encore nécessaire de mesurer systématiquement l'efficacité de la ligne d'inspection primaire en ce qui concerne l'identification des voyageurs éventuellement inadmissibles et leur renvoi.

5.45 Nous avons appris également que, contrairement à la politique de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le nombre de personnes en attente d'un examen secondaire d'Immigration peut influer sur la décision d'un agent affecté à la ligne d'inspection primaire de renvoyer ou non un voyageur. Lorsqu'il y a un retard à la ligne d'examen secondaire, il se peut que les agents de la ligne d'inspection primaire effectuent moins de renvois.

5.46 À l'exception d'une aérogare et d'un point d'entrée terrestre, nous n'avons constaté aucune rétroaction systématique aux agents des douanes dans les endroits que nous avons visités. Le manuel d'exécution aux points d'entrée de Citoyenneté et Immigration Canada stipule que « les agents d'immigration devraient, chaque fois que c'est possible, informer les agents de l'Agence des douanes et du revenu du Canada des résultats de leurs renvois. » Les agents d'immigration peuvent utiliser cette information pour communiquer des directives qui donneront lieu à des renvois mieux fondés à partir de la ligne d'inspection primaire.

5.47 Depuis l'évaluation de 1992, nous avons constaté certaines améliorations. Après 1992, les agents de la ligne d'inspection primaire en poste dans les points d'entrée les plus importants ont, par exemple, commencé à avoir un certain accès à l'information que l'on trouve dans la base de données d'exécution de l'Immigration. En 2001-2002, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a mis en œuvre un nouveau système qui donne accès aux agents de la ligne d'inspection primaire en poste dans les aéroports à cette base de données. Les agents des douanes utilisent aussi le système dans certains points d'entrée terrestres pour le traitement des voyageurs qui arrivent par autobus.

5.48 **Recommandation.** Citoyenneté et Immigration Canada ainsi que l'Agence des douanes et du revenu du Canada devraient mettre en place un mécanisme permettant de mesurer et d'évaluer régulièrement le rendement de la ligne d'inspection primaire.

Réponse du Ministère. Le Ministère et l'Agence sont tous les deux d'accord avec la recommandation. Nous négocions actuellement en vue de conclure un protocole d'entente renouvelé, qui comprendra un mécanisme servant à mesurer et à évaluer de façon régulière le rendement de la ligne d'inspection primaire.

Le protocole d'entente doit être mis à jour

5.49 En dépit de nombreuses observations formulées par les vérificateurs au cours des 15 dernières années, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'ont pas mis à jour le protocole d'entente qu'ils ont conclu en 1983. L'actuel protocole régit les activités de la ligne d'inspection primaire menées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada au nom d'Immigration, mais les pratiques ont changé depuis 1983. Plusieurs vérifications antérieures ont permis de mettre au jour les lacunes de l'entente (voir la pièce 5.5). En dépit des efforts considérables déployés par les deux organisations et des consultations menées entre elles, le protocole révisé de 2001 n'est toujours pas signé. Étant donné le rôle essentiel de la ligne d'inspection primaire dans la fonction de contrôle d'Immigration, nous considérons que l'absence de résultats à cet égard est grave.

5.50 Il est essentiel de se doter d'un protocole d'entente mis à jour qui établirait les attentes et les responsabilités, de sorte que la ligne d'inspection primaire fonctionne efficacement aux fins de l'immigration. Ce protocole pourrait également prévoir un processus ayant pour objet de mesurer le rendement de la ligne d'inspection primaire. Le Ministère invoque l'absence de protocole d'entente à jour pour ne pas procéder à une autre évaluation de la ligne d'inspection primaire et de ses responsabilités quant à l'immigration. Un protocole d'entente à jour améliorerait le cadre de traitement des questions d'ordre opérationnel. Sans un tel protocole d'entente, les procédures continueront de varier d'un point d'entrée à l'autre et les agents ne pourront travailler aussi efficacement qu'ils le pourraient (voir la pièce 5.6).

Pièce 5.5 Nos observations antérieures sur la nécessité d'une entente à jour entre Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada

Rapport	Constatation
1982, chapitre 7 — Programme d'immigration	• Il n'y a aucune entente formelle entre les Douanes et l'Immigration visant à définir clairement les rôles, les responsabilités et les comptes à rendre concernant les activités menées à la ligne d'inspection primaire.
1985, chapitre 14 — Rapport de suivi et état d'avancement des recommandations formulées dans les chapitres de 1983 et 1982 — Programme d'immigration, 1982, chapitre 7	• Une entente formelle a été conclue entre les Douanes et l'Immigration en 1983. Cette entente ne prévoit toutefois pas d'indicateurs de l'efficacité ni de normes de rendement.
1990, chapitre 12 — La gestion du Programme d'immigration	• Le Protocole d'entente est incomplet. Il ne comprend pas : • de définitions claires des mandats, des responsabilités et des comptes à rendre de chacune des parties; • de mécanisme de surveillance de la conformité aux normes énoncées dans le Protocole d'entente.
1992, chapitre 3 – Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs — La gestion du Programme d'immigration, 1990, Chapitre 12	• Peu de changements ont été apportés à l'entente interministérielle qui existait en 1990.
Avril 2000, chapitre 5 – Agence des douanes et du revenu du Canada — Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée	• De façon périodique, les rapports entres les Douanes et l'Immigration ont été tendus à certains points d'entrée. • La mise à jour du Protocole d'entente de 1983 prend beaucoup trop de temps.

Le protocole d'entente doit être mis à jour

5.49 En dépit de nombreuses observations formulées par les vérificateurs au cours des 15 dernières années, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'ont pas mis à jour le protocole d'entente qu'ils ont conclu en 1983. L'actuel protocole régit les activités de la ligne d'inspection primaire menées par l'Agence des douanes et du revenu du Canada au nom d'Immigration, mais les pratiques ont changé depuis 1983. Plusieurs vérifications antérieures ont permis de mettre au jour les lacunes de l'entente (voir la pièce 5.5). En dépit des efforts considérables déployés par les deux organisations et des consultations menées entre elles, le protocole révisé de 2001 n'est toujours pas signé. Étant donné le rôle essentiel de la ligne d'inspection primaire dans la fonction de contrôle d'Immigration, nous considérons que l'absence de résultats à cet égard est grave.

5.50 Il est essentiel de se doter d'un protocole d'entente mis à jour qui établirait les attentes et les responsabilités, de sorte que la ligne d'inspection primaire fonctionne efficacement aux fins de l'immigration. Ce protocole pourrait également prévoir un processus ayant pour objet de mesurer le rendement de la ligne d'inspection primaire. Le Ministère invoque l'absence de protocole d'entente à jour pour ne pas procéder à une autre évaluation de la ligne d'inspection primaire et de ses responsabilités quant à l'immigration. Un protocole d'entente à jour améliorerait le cadre de traitement des questions d'ordre opérationnel. Sans un tel protocole d'entente, les procédures continueront de varier d'un point d'entrée à l'autre et les agents ne pourront travailler aussi efficacement qu'ils le pourraient (voir la pièce 5.6).

Pièce 5.5 Nos observations antérieures sur la nécessité d'une entente à jour entre Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada

Rapport	Constatation
1982, chapitre 7 — Programme d'immigration	• Il n'y a aucune entente formelle entre les Douanes et l'Immigration visant à définir clairement les rôles, les responsabilités et les comptes à rendre concernant les activités menées à la ligne d'inspection primaire.
1985, chapitre 14 — Rapport de suivi et état d'avancement des recommandations formulées dans les chapitres de 1983 et 1982 — Programme d'immigration, 1982, chapitre 7	• Une entente formelle a été conclue entre les Douanes et l'Immigration en 1983. Cette entente ne prévoit toutefois pas d'indicateurs de l'efficacité ni de normes de rendement.
1990, chapitre 12 — La gestion du Programme d'immigration	• Le Protocole d'entente est incomplet. Il ne comprend pas : • de définitions claires des mandats, des responsabilités et des comptes à rendre de chacune des parties; • de mécanisme de surveillance de la conformité aux normes énoncées dans le Protocole d'entente.
1992, chapitre 3 – Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs — La gestion du Programme d'immigration, 1990, Chapitre 12	• Peu de changements ont été apportés à l'entente interministérielle qui existait en 1990.
Avril 2000, chapitre 5 – Agence des douanes et du revenu du Canada — Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée	• De façon périodique, les rapports entres les Douanes et l'Immigration ont été tendus à certains points d'entrée. • La mise à jour du Protocole d'entente de 1983 prend beaucoup trop de temps.

5.51 Recommandation. Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada devraient mettre à jour leur protocole d'entente afin :

- de décrire clairement les rôles et les responsabilités de l'un et de l'autre en matière de gestion de la frontière;
- de tenir compte des pratiques et des environnements opérationnels actuels;
- de prévoir l'établissement de normes de rendement et la mesure du rendement.

Pièce 5.6 L'absence d'un protocole d'entente à jour pose toujours des problèmes

L'information sur les voyageurs à qui l'entrée au Canada est refusée n'est pas toujours saisie dans la base de données sur l'immigration

Si un agent des douanes refuse de laisser entrer un voyageur au point d'entrée, ce voyageur peut se voir accorder la permission de retirer sa demande d'entrée au Canada. Dans ce cas, l'agent des douanes remplit le formulaire *Autorisation de quitter le Canada* au point d'entrée afin de consigner les antécédents quant au refus opposé à l'entrée au Canada. Ce refus doit être enregistré dans la base de données sur l'immigration, dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux, parce que certains voyageurs à qui l'entrée est refusée à un poste frontalier terrestre tentent à nouveau d'entrer au Canada par un autre point d'entrée. La saisie rapide dans la base de données sur l'immigration des refus par le passé d'un voyageur est donc essentielle pour empêcher l'entrée de personnes inadmissibles aux points d'entrée terrestres. Nous avons examiné ce processus dans les points d'entrée que nous avons visités et où l'on ne trouvait pas d'agents d'immigration, puis nous avons procédé à une vérification d'un petit échantillon de ces rapports afin de déterminer si l'information sur l'inadmissibilité du voyageur était communiquée au point d'entrée fournissant son soutien et promptement saisie dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux. Les données provenant de plus de la moitié de cet échantillon initial de documents, soit 4 sur 7, n'avaient pas été saisies dans la base de données sur l'immigration. D'autres recherches ont révélé que dans certains points d'entrée, les procédures visant à enregistrer cette information dans la base de données n'étaient pas uniformes et qu'elles étaient parfois floues. Nous avons porté cette question à l'attention de Citoyenneté et Immigration Canada et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada en septembre 2002. La direction nous a dit qu'elle s'attaquerait à cette question. En décembre 2002, nous avons à nouveau fait des essais et constaté que ce problème perdurait. En janvier 2003, Citoyenneté et Immigration Canada a apporté la touche finale à des instructions visant à faire en sorte que l'information soit entrée dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux, puis les a envoyées à l'Agence des douanes et du revenu du Canada qui les a ensuite transmises aux bureaux des douanes.

L'information sur les motifs de renvoi des voyageurs n'est pas partagée

Dans la plupart des aérogares que nous avons visitées, la raison d'un renvoi à Immigration n'était pas indiquée sur le bordereau de renvoi. Ainsi, l'agent d'immigration ne sait pas pourquoi un agent des douanes a renvoyé un voyageur et les renseignements précieux obtenus à la faveur de l'entrevue menée par l'agent des douanes sont, selon toute vraisemblance, perdus.

Réponse du Ministère. Le Ministère et l'Agence sont tous les deux d'accord avec la recommandation. Nous négocions actuellement en vue de conclure un protocole d'entente renouvelé qui :

- précisera les principaux rôles et responsabilités du Ministère et de l'Agence;
- tiendra compte des environnements opérationnels actuels et décrira de quelle manière les deux organismes collaboreront en vue de veiller à ce que les procédures opérationnelles soient mises en place et suivies;
- jettera les bases d'une approche conjointe en vue d'une amélioration continue fondée sur la collecte de données et d'information qui permettra aux deux organismes de déterminer l'efficacité du contrôle mené aux points d'entrée et d'apporter les modifications nécessaires dans le but de garantir l'efficacité des normes de rendement et leur suivi de façon permanente.

Nous accordons un niveau de priorité élevé à la finalisation et à la signature d'un protocole d'entente renouvelé.

Observation supplémentaire. À la suite de notre vérification, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont signé un protocole d'entente mis à jour.

Le Ministère ignore dans quelle mesure son processus d'examen secondaire contrôle efficacement l'accès au Canada

5.52 En 1994, le Ministère a évalué ses activités d'examen secondaire menées aux points d'entrée. Cette évaluation a permis de constater que les examens n'avaient un taux d'efficacité que de 50 p. 100 pour contrôler l'entrée des voyageurs inadmissibles. Les agents d'immigration se sont eux-mêmes dits moins efficaces pour détecter les personnes qui seraient inadmissibles parce qu'elles auraient commis des crimes, constitueraient une menace pour la sécurité de l'État ou pour la sécurité générale, ou qu'elles seraient coupables d'espionnage ou de crimes de guerre. La plupart des agents visés par l'évaluation ont dit qu'ils étaient tout particulièrement inefficaces pour détecter les faux documents de voyage. La direction a répondu qu'elle élaborerait des normes nationales ainsi qu'un système global de surveillance pour le processus d'examen secondaire mis en œuvre aux points d'entrée. Cela n'a pas été fait. Le Ministère n'a procédé à aucune évaluation du processus d'examen secondaire depuis 1994, et aucun n'est prévu.

5.53 Nous avons constaté que la surveillance des examens secondaires effectués par Immigration et la mesure du rendement étaient insuffisantes pour que les décisions des agents d'immigration sur l'admissibilité répondent toujours aux normes prévues en matière de qualité et d'uniformité. Aucun système formel d'assurance de la qualité n'est en place. Un tel système pourrait, par exemple, assurer la mise en œuvre de normes nationales pour la consignation de l'information et prévoir un examen des décisions à partir d'échantillons, afin de déterminer si elles ont été prises conformément aux politiques de fonctionnement du Ministère.

5.54 **Recommandation.** Citoyenneté et Immigration Canada devrait examiner régulièrement le rendement du processus d'examen secondaire.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord. Il explorera des options pour la mise en place d'un mécanisme d'examen du processus relatif au deuxième contrôle. Les objectifs visés sont l'évaluation conjointe de la ligne d'inspection primaire et du deuxième contrôle au moyen d'un processus d'examen combiné, et l'examen des mécanismes permettant de mieux informer les Douanes sur les résultats des renvois.

Citoyenneté et Immigration Canada ne recourt à aucune évaluation des risques pour orienter son travail aux points d'entrée

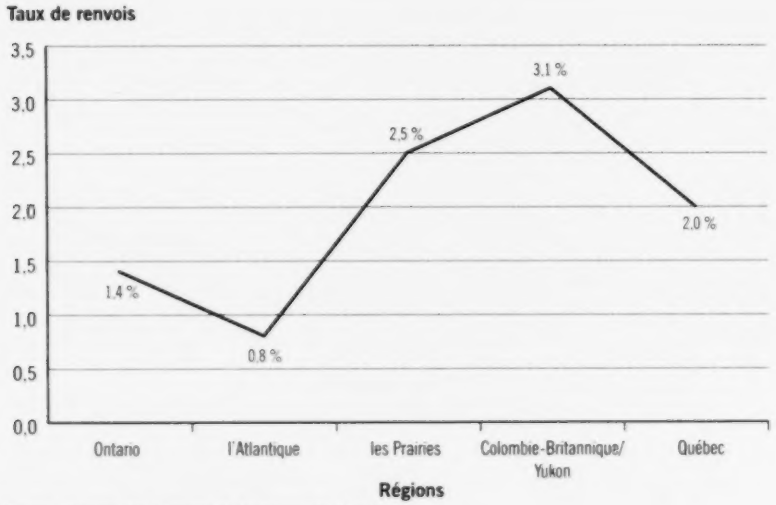
5.55 Le Ministère dispose de ressources limitées mais il a un vaste mandat. Il doit affecter ses ressources en se fondant sur la connaissance des risques existants et sur leur importance. Il détermine ensuite le meilleur moyen de réduire ces risques. Le Ministère ne fait aucune évaluation globale des risques afin de cerner et de réduire les risques liés à l'immigration aux points d'entrée.

5.56 Des agents d'immigration ne sont présents qu'à 44 des 272 points d'entrée dotés de personnel et la plupart de ces 44 points n'ont pas d'agents d'immigration 24 heures par jour. Les points d'entrée où l'on ne trouve aucun de ces agents traitent environ 15 p. 100 du nombre total de passages. Il n'existe aucun cadre qui permettrait de déterminer quels points d'entrée devraient être dotés d'agents d'immigration.

5.57 En 1996, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a commencé une évaluation nationale des risques aux points d'entrée en se fondant sur des facteurs tels que l'emplacement du point d'entrée et le type de trafic, les données touchant l'application des mesures douanières et la connaissance du point d'entrée et des possibilités d'infractions des douanes. On a attribué une note à chaque point d'entrée en fonction des facteurs définis puis on les a classés selon le niveau de risque. L'Agence a ensuite établi des profils de risques pour 229 points d'entrée et les a utilisés afin de déterminer le nombre de voyageurs que les agents des douanes devraient renvoyer à un examen secondaire des douanes. Citoyenneté et Immigration Canada n'utilise pas d'outil d'évaluation des risques de ce genre.

5.58 Nous avons relevé une différence importante entre les taux de renvoi effectués dans les points d'entrée terrestres où l'on trouve des agents d'immigration et les points d'entrée où aucun examen secondaire n'est possible sur les lieux — dans ce cas, « renvoi » signifie que les agents des douanes envoient le voyageur à un point où il y a un agent d'immigration ou procèdent à l'examen secondaire avec l'aide d'un agent d'immigration. En 2001-2002, le taux de renvoi dans les points d'entrée où l'on trouvait des agents d'immigration était de 2,56 p. 100 et passait à 1,14 p. 100 dans les points d'entrée où l'on n'en trouvait pas. Nous avons également observé d'importantes différences d'une région à l'autre quant aux taux de renvoi moyens dans les postes frontaliers terrestres (voir la pièce 5.7).

Pièce 5.7 Taux de renvois moyens à Immigration aux fins d'un examen secondaire, effectués par le personnel des Douanes à la ligne d'inspection primaire dans les postes frontaliers terrestres — 2001-2002



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

5.59 De plus, il existe d'importantes différences dans les taux de renvoi entre certains postes frontaliers terrestres situés à proximité les uns des autres. À titre d'exemple, au cours de 2001-2002 le long d'un tronçon de la frontière au Québec, le point d'entrée situé sur la route 223 avait un taux de renvoi cinq fois plus élevé que celui de la route 221 (4,9 p. 100 comparativement à 0,9 p. 100). La différence entre les taux de renvoi de ces deux points d'entrée est demeurée semblable au cours des dernières années. Bien que la direction locale d'Immigration était consciente de cette différence, elle n'a pas cherché activement à en connaître la cause. Citoyenneté et Immigration Canada n'analyse pas les taux de renvoi à l'échelle nationale ni à l'échelle régionale, et il n'est donc pas en mesure de déterminer si ces différences sont justifiées.

Les vérifications effectuées dans les ports maritimes sont peu nombreuses et non uniformes comparativement à celles réalisées à d'autres points d'entrée

5.60 Les voyageurs et les équipages arrivant à des points d'entrée maritimes ne se soumettent pas toujours au contrôle de la ligne d'inspection primaire, comme cela est exigé dans les points d'entrée terrestres et aériens. Les personnes qui arrivent à partir de paquebots de croisière le font régulièrement. Les transporteurs de vrac et les navires de charge sont ciblés de façon aléatoire tant par Citoyenneté et Immigration Canada que par l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Immigration n'a qu'une capacité limitée de vérifier ces bateaux. À Vancouver et à Halifax, les agents d'immigration reçoivent les manifestes de l'équipage avant que les navires se mettent à quai, mais ils ne procèdent qu'à une vérification préalable limitée en utilisant cette information. Cette situation est principalement attribuable au manque de temps et aux faibles ressources consacrées à cette tâche.

S'il n'y a pas de vérification au point d'entrée, les personnes inadmissibles peuvent ne pas être identifiées. Les procédures en vigueur pour contrôler l'accès au Canada dans les ports maritimes varient considérablement. La plupart des interventions sont menées à la suite d'un incident tel que la découverte d'un passager clandestin. En janvier 2003, le gouvernement a annoncé l'affectation de nouveaux fonds à des projets de sécurité maritime. Ces fonds permettraient d'effectuer une surveillance accrue et un suivi du trafic maritime ainsi que la vérification des passagers et des équipages à bord des navires.

5.61 **Recommandation.** Citoyenneté et Immigration Canada devrait évaluer le niveau et le type de risques aux points d'entrée afin de pouvoir établir des objectifs quant au nombre de renvois que ses agents reçoivent de la ligne d'inspection primaire.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord. Il espère établir des normes nationales d'évaluation des risques aux points d'entrée de façon à permettre la réalisation d'une analyse appropriée des risques. Puisque le Ministère n'est représenté que dans 44 des 272 points d'entrée, il collaborera avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada en vue d'incorporer une évaluation des risques liés à l'immigration dans son rapport annuel sur les risques aux points d'entrée. L'examen des risques de l'Agence pour cette année comporte déjà une composante immigration.

La formation donnée aux agents d'immigration présents aux points d'entrée accuse toujours certaines lacunes

5.62 La formation est essentielle pour doter le personnel de l'immigration des connaissances et des compétences nécessaires pour contrôler adéquatement l'accès au Canada dans les points d'entrée. Plusieurs cours standard permettent de former les agents qui s'occupent des voyageurs aux points d'entrée. Citoyenneté et Immigration Canada a élaboré une série de cours de base à l'intention des agents d'immigration qui procèdent à des examens secondaires.

5.63 Nous avons observé certaines lacunes quant à la formation des agents d'immigration présents aux points d'entrée :

- Les agents d'immigration ont dit qu'ils devaient recevoir plus fréquemment une formation plus poussée en matière de reconnaissance des faux documents.
- Aucun cours de recyclage n'est offert périodiquement aux agents d'immigration une fois qu'ils ont terminé les cours de base offerts par le Ministère.

De récentes initiatives ciblent les vols et les passagers susceptibles de poser des problèmes

5.64 La formation d'équipes d'intervention du débarquement est une initiative d'exécution de la loi menée par Immigration dans les grands aéroports. Ces équipes aident à identifier les voyageurs non munis des documents requis et elles les relient aux transporteurs aériens responsables.

Les agents d'immigration vérifient les documents de voyage des passagers dès leur arrivée ou à bord de l'avion avant que ceux-ci arrivent à la ligne d'inspection primaire. Ces équipes itinérantes procèdent également à des vérifications afin de déceler d'autres activités illégales des voyageurs telles que la destruction de documents ou la remise de faux documents à un accompagnateur ou à un passeur de voyageurs clandestins.

5.65 Les équipes aident à cibler les voyageurs à risque élevé (à savoir les passeurs de clandestins et les personnes arrivant sans les documents requis) et à procéder aux vérifications nécessaires avant qu'ils n'atteignent la ligne d'inspection primaire. Elles recueillent également des renseignements et permettent de mieux cibler les renvois à l'examen secondaire en déterminant les personnes devant faire l'objet d'un examen approfondi.

5.66 Lorsque de telles équipes sont déployées, on enregistre en général une augmentation du taux d'interception; il en est de même du taux de réussite quant à l'établissement du lien entre les voyageurs inadmissibles et les transporteurs. Il en résulte de meilleurs renseignements sur le mouvement des clandestins, de même qu'un plus grand nombre de saisies de passeports et de pénalités. En raison du recours à ces équipes, le nombre d'arrivants sans les papiers voulus qui n'ont pu être reliés à une compagnie aérienne a diminué depuis 1998 pour atteindre le niveau actuel, qui oscille autour de 15 p. 100.

5.67 Le projet Information préalable sur les voyageurs et dossier passager est mené conjointement par Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Ce projet permet aux deux organisations de recevoir et d'examiner l'information sur les voyageurs avant leur arrivée au Canada. Il accroît ainsi la capacité du Canada de déceler et d'interrompre le mouvement illégal de personnes au Canada en procédant à des vérifications auprès des voyageurs à risque élevé ou des suspects avant qu'ils n'arrivent au pays. L'information préalable sur les voyageurs comprend le nom, la date de naissance, le sexe, le numéro de passeport et la nationalité du voyageur. Le dossier passager comprend des données plus détaillées, telles que l'itinéraire, le mode de paiement et les dates de réservation des billets. Le 7 octobre 2002, Immigration a commencé à recevoir les données de l'information préalable sur les voyageurs pour les vols internationaux en direction du Canada et à les vérifier en les comparant à celles contenues dans la base de données sur l'immigration. Le programme information dossier passager entrera en vigueur au début de 2003.

Permis ministériels — exceptions à la règle

5.68 Les permis de résident temporaire, connus auparavant sous le nom de permis ministériels, sont délivrés par le Ministre ou par des agents délégués aux personnes qui sont inadmissibles au Canada pour des raisons d'ordre technique, médical ou criminel. Dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, on trouve une disposition (qui existait également dans la *Loi sur l'immigration*) qui permet au Ministère d'autoriser une personne non admissible à entrer au Canada lorsque des raisons impérieuses le justifient. En 2000, le Ministère a délivré 3 989 permis ministériels et 3 994, en 2001.

5.69 Nous avons examiné un échantillon aléatoire de permis en nous fondant sur le Rapport annuel au Parlement du Ministère de 2001 portant sur les permis ministériels. Ce rapport indique le nombre de permis délivrés, classés selon l'article de l'ancienne *Loi sur l'immigration* en vertu duquel une personne était inadmissible. Notre sélection incluait des dossiers provenant du Canada et de missions à l'étranger. L'échantillon comportait un pourcentage plus élevé de permis pour lesquels nous avions considéré que le motif de l'inadmissibilité était plus sérieux.

5.70 Lors de notre examen, nous avons cherché à déterminer ce qui justifiait les décisions de délivrer des permis. Nous avons vérifié l'exactitude de la classification selon l'article aux termes duquel l'entrée avait été refusée, tel que cela a été montré dans le Rapport annuel au Parlement. Nous avons constaté que dans presque tous les cas, soit 97 p. 100, les dossiers indiquaient clairement la raison de l'inadmissibilité. Dans 20 p. 100 des cas toutefois, nous avons constaté que la raison de l'inadmissibilité était classée de façon incorrecte.

Les motifs justifiant la délivrance d'un permis doivent être mieux documentés

5.71 Nous avons examiné l'information appuyant la décision de délivrer un permis. Nous avons constaté dans les dossiers que la décision était bien documentée dans 60 p. 100 des cas. Pour les cas mettant en cause des personnes qui se sont vu refuser l'entrée en raison de crimes graves ou de problèmes liés à la sécurité, nous avons constaté que la décision était bien documentée dans les dossiers pour 51 p. 100 des cas.

5.72 Ces permis sont une exception autorisée par la *Loi*. Les manuels du Ministère indiquent que les agents doivent faire preuve « d'une grande précaution avant d'accorder un [permis ministériel] à un demandeur » et les raisons justifiant la délivrance d'un permis devraient être reprises dans le résumé du cas. Selon notre examen, le Ministère ne documente pas toujours les motifs qui l'ont amené à délivrer un permis.

Activités liées à l'application de la loi au Canada

5.73 Les activités ministérielles liées à l'application de la loi visent à gérer l'accès au Canada afin de préserver l'intégrité des programmes d'immigration et de protection des réfugiés et à protéger la santé et la sécurité des Canadiens. Les agents d'exécution de la loi en poste dans les régions font enquête sur des personnes qui sont au Canada illégalement, les détiennent et les renvoient.

Détention des personnes qui constituent une menace potentielle

5.74 Aux points d'entrée et dans les bureaux intérieurs de l'immigration, les agents d'immigration peuvent détenir des personnes qui ont contrevenu à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ils peuvent détenir une personne pour les raisons suivantes :

- elle représente un danger pour la population;
- il est peu probable qu'elle comparaîtra pour une audition ou un renvoi hors du pays;
- l'agent ne peut établir son identité.

5.75 Selon le risque que présente l'individu et les installations disponibles dans la région, les personnes détenues demeurent dans les installations d'Immigration ou dans les installations provinciales ou territoriales (voir la pièce 5.8). Le Ministère a des installations de détention à Vancouver, à Toronto et à Montréal et a accès à 255 installations provinciales et autres.

5.76 Les détenus doivent faire l'objet d'un examen des motifs de détention devant la Commission de l'immigration et du statut du réfugié du Canada dans les 48 heures, puis dans les sept jours suivant la date de cet examen et tous les 30 jours par la suite s'ils n'ont pas été libérés entre-temps.

5.77 Citoyenneté et Immigration Canada a réalisé récemment deux études sur les détentions. En 2000, le Ministère a examiné ses pratiques en matière de détention en vigueur dans chaque région. L'examen a mis en lumière trois grandes préoccupations :

- l'espace réservé à la détention à Vancouver et à Toronto;
- la détention au même endroit de personnes en rapport avec l'immigration et de criminels, en particulier à Vancouver;
- les dépenses et les difficultés liées à la détention de personnes en raison des retards dans l'obtention des documents de voyage.

5.78 En 2002, l'étude a porté essentiellement sur la stratégie de détention. On recommandait d'adopter une stratégie en trois volets : s'attaquer de manière plus vigoureuse au problème des mesures de renvoi non exécutées; chercher activement des solutions de rechange à la détention; accorder la priorité à une meilleure compréhension des cas des détenus et exercer un suivi tout au long des étapes du processus de détention.

Pièce 5.8 Individus en détention

Exercice	Nombre de détenus	Nombre de jours de détention
Dans les installations de détention de Citoyenneté et Immigration Canada		
1999-2000	4 509	43 329
2000-2001	4 643	47 880
2001-2002	5 720	51 261
Dans les installations provinciales et autres		
1999-2000	3 712	88 094
2000-2001	4 143	88 500
2001-2002	3 822	89 941

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

5.75 Selon le risque que présente l'individu et les installations disponibles dans la région, les personnes détenues demeurent dans les installations d'Immigration ou dans les installations provinciales ou territoriales (voir la pièce 5.8). Le Ministère a des installations de détention à Vancouver, à Toronto et à Montréal et a accès à 255 installations provinciales et autres.

5.76 Les détenus doivent faire l'objet d'un examen des motifs de détention devant la Commission de l'immigration et du statut du réfugié du Canada dans les 48 heures, puis dans les sept jours suivant la date de cet examen et tous les 30 jours par la suite s'ils n'ont pas été libérés entre-temps.

5.77 Citoyenneté et Immigration Canada a réalisé récemment deux études sur les détentions. En 2000, le Ministère a examiné ses pratiques en matière de détention en vigueur dans chaque région. L'examen a mis en lumière trois grandes préoccupations :

- l'espace réservé à la détention à Vancouver et à Toronto;
- la détention au même endroit de personnes en rapport avec l'immigration et de criminels, en particulier à Vancouver;
- les dépenses et les difficultés liées à la détention de personnes en raison des retards dans l'obtention des documents de voyage.

5.78 En 2002, l'étude a porté essentiellement sur la stratégie de détention. On recommandait d'adopter une stratégie en trois volets : s'attaquer de manière plus vigoureuse au problème des mesures de renvoi non exécutées; chercher activement des solutions de rechange à la détention; accorder la priorité à une meilleure compréhension des cas des détenus et exercer un suivi tout au long des étapes du processus de détention.

Pièce 5.8 Individus en détention

Exercice	Nombre de détenus	Nombre de jours de détention
Dans les installations de détention de Citoyenneté et Immigration Canada		
1999-2000	4 509	43 329
2000-2001	4 643	47 880
2001-2002	5 720	51 261
Dans les installations provinciales et autres		
1999-2000	3 712	88 094
2000-2001	4 143	88 500
2001-2002	3 822	89 941

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Application de la politique portant sur l'absence des pièces d'identité voulues

5.79 De plus en plus de ressortissants étrangers arrivent au Canada sans les documents voulus. La majorité sont des demandeurs du statut de réfugié. Certains n'ont pas les documents requis pour permettre de les identifier. Le Ministère en détient un certain nombre, mais ne pouvait pas dire combien.

5.80 En octobre 2001, le Ministère a établi, dans les points d'entrée, un processus d'interrogatoire approfondi pour les demandeurs du statut de réfugié afin de déterminer leur identité et de permettre les contrôles de sécurité et les vérifications judiciaires. Les responsables du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) sont disponibles au besoin pour interroger les demandeurs.

5.81 Les agents en poste dans les points d'entrée et les bureaux intérieurs au Canada ont affirmé bien comprendre leurs responsabilités aux termes de la *Loi* mais ne pas savoir clairement dans quelle mesure le Ministère souhaite appliquer la loi de façon stricte concernant les détentions liées à l'identité. À titre d'exemple, Vancouver applique la politique du Ministère pour détenir les personnes dont l'identité n'est pas clairement établie. Les agents détiennent les personnes qui ne sont pas munies de pièces d'identité jusqu'à ce que la charge de travail ultérieure liée à l'examen des motifs de détention devienne trop lourde. On réduit alors le nombre de détenus. De telles pratiques laissent les agents en poste aux points d'entrée et les agents d'exécution de la loi dans l'incertitude quant à la politique ministérielle. La région de l'Ontario détient également les gens sans pièce d'identité. La Région a ajouté des lits dans son installation — initialement jusqu'en mars 2003 — afin de détenir un plus grand nombre de personnes sans pièce d'identité. Le nombre de détenus est fonction du nombre de lits disponibles. Une récente évaluation a montré que 60 p. 100 des personnes détenues à des fins d'identification fournissaient par la suite des documents satisfaisants et étaient libérées. Le Ministère continue à enquêter sur l'identité des personnes qui sont encore détenues.

5.82 Dans l'étude de 2000, on recommandait que le Ministère élabore une stratégie nationale pour la détention des demandeurs du statut de réfugié non munis des documents voulus. Dans l'étude de 2002, on recommandait d'adopter une stratégie prévoyant le suivi, sur une période de 12 mois, des détentions attribuables à l'absence des pièces d'identité voulues. Au moment de notre vérification, Citoyenneté et Immigration Canada n'avait pas encore élaboré de stratégie.

5.83 **Recommandation.** Le Ministère devrait effectuer un suivi de l'application de sa politique sur la détention de personnes non munies de pièces d'identité afin d'en vérifier l'uniformité.

Réponse du Ministère. À la suite des éclaircissements obtenus en ce qui concerne certains aspects de cette politique plus tôt au cours de l'année, le Ministère croit que la politique est appliquée de façon uniforme. Le Ministère continuera de surveiller l'application de la politique pour en garantir l'uniformité.

5.84 Les frais liés à la détention et les places disponibles dans les installations pèsent lourdement sur la capacité de Citoyenneté et Immigration Canada de détenir des personnes. Le Ministère utilise ses propres installations pour un nombre élevé de jours de détention. En 2001-2002, le Ministère a détenu des gens dans ses propres installations pendant 51 261 jours (voir la pièce 5.8), ce qui a coûté 10,5 millions de dollars.

5.85 Dans les trois régions que nous avons visitées, les installations d'Immigration sont très différentes. Toutefois, les mandats de ces régions et les conditions qui y règnent sont très semblables. Vancouver dispose d'une installation de 24 lits pour un séjour maximal de 72 heures. Toronto a 130 lits à sa disposition pour des séjours de courte ou de longue durée. Montréal a une installation de 160 lits pour des séjours de courte ou de longue durée, y compris 72 places style dortoir utilisées pendant les périodes où la demande est très forte. La capacité est limitée compte tenu des aspects physiques des installations et des coûts de fonctionnement. Dans les régions de l'Ontario et du Québec, les installations fonctionnent presque à pleine capacité. Dans les trois régions, les coûts liés au fonctionnement des installations et à l'achat de places dans les installations provinciales et autres dépassent souvent le total des budgets alloués pour tous les types d'installations.

5.86 Dans la région de l'Ontario, le Ministère a eu recours au Programme de cautionnement de Toronto afin de résoudre une partie de ses problèmes de capacité de détention et de budget. Le personnel du Programme supervise certaines personnes qui autrement seraient détenues. En 2001-2002, 191 personnes ont été supervisées dans le cadre de ce programme, dont neuf ont fini par manquer à l'appel. En recourant à ce programme, le Ministère réduit ses frais de détention mais ne peut calculer en toute exactitude le montant des économies ainsi réalisées.

5.87 Dans l'étude menée en 2000, on a indiqué que l'espace réservé à la détention était une préoccupation majeure à Vancouver et à Toronto; les agents qui y sont présents, en particulier dans les points d'entrée, ont mis en lumière les difficultés qui se posent lorsqu'il faut envisager la détention. L'étude réalisée en 2002 faisait remarquer que les installations d'Immigration devraient, à tout le moins, être dotées d'une capacité minimale de détention, d'un bout à l'autre du pays, pour les non-criminels.

5.88 Dans la région de l'Ontario, les installations ont plusieurs fois été remplies à pleine capacité au cours des dernières années et les agents ont reçu pour instruction de choisir soigneusement les personnes à détenir et d'envisager des solutions de rechange à la détention. Le nombre accru de détentions pour absence de pièces d'identité et le processus d'évaluation des risques avant le renvoi ont exercé des pressions sur la capacité des installations de détention. L'évaluation des risques avant le renvoi permet aux gens d'en appeler d'une mesure de renvoi s'ils croient qu'ils seraient en danger s'ils retournaient dans leur pays d'origine. Le Ministère peut décider de détenir des personnes jusqu'à ce qu'il puisse procéder à une audience de leur appel.

5.89 Nous craignons que l'insuffisance de places de détention disponibles et les budgets serrés n'influent sur les décisions touchant la détention. La capacité des agents d'immigration de détenir des personnes au besoin est une mesure de contrôle essentielle du programme d'exécution de la loi.

5.90 À l'été 2002, le Ministère a rédigé le document intitulé « Normes nationales et plan de contrôle : réglementation et exploitation des centres de détention de CIC ». Au moment de nos visites dans les régions, on n'avait pas encore commencé à utiliser ces normes pour la surveillance et aucun rapport de suivi n'était disponible. Toutefois, les gestionnaires présents dans les trois installations nous ont dit qu'il fallait améliorer certains aspects afin de se conformer aux normes nationales.

Renvois en temps opportun et respect des garanties juridiques

5.91 Au Canada, le personnel affecté à l'application de la loi, qui mène des enquêtes et exécute des renvois, a pour mission de renvoyer promptement les individus qui sont ici illégalement. Ces mesures doivent être prises de façon sûre et efficace tout en veillant au respect des garanties juridiques de la personne.

5.92 Les agents prennent des mesures de renvoi hors du pays par suite d'examens effectués aux points d'entrée, d'enquêtes, d'audiences et d'appels ainsi que de renvois de la part de la police ou des services correctionnels. Le processus de renvoi ne peut être amorcé que lorsqu'une mesure de renvoi prend effet ou est exécutoire. Cela signifie qu'une personne a soit renoncé à certains droits découlant de la loi soit épuisé toutes ses garanties juridiques et qu'elle ne peut pas demeurer au Canada.

5.93 Les agents d'exécution de la loi veillent à l'application des mesures de renvoi une fois que tous les obstacles au renvoi ont été éliminés, et ils accompagnent les personnes pendant leur déportation au besoin. Ils ne peuvent renvoyer une personne tant que ses garanties juridiques lui permettent de demeurer au Canada. L'ordre de priorité des cas de renvoi est, de façon caractéristique, établi conformément au degré de menace perçu pour la santé et la sécurité de la population canadienne. Les personnes faisant l'objet de condamnations au criminel ou qui représentent une menace pour la sécurité du Canada sont traitées de façon prioritaire par rapport aux demandeurs à qui on refuse le statut de réfugié et aux personnes dont le séjour est prolongé sans autorisation.

5.94 Les détails juridiques des renvois font qu'il est difficile pour le Ministère de procéder aux renvois d'une manière prompte et efficace. Les retards — qui peuvent être de plusieurs années — peuvent être attribuables aux sursis à l'exécution de la mesure de renvoi ordonnés par un tribunal, à une incarcération en raison d'accusations au criminel au Canada ou à des suspensions temporaires des renvois par le Ministre vers des pays où il y a de façon générale risque pour la sécurité des personnes.

5.95 L'obtention des documents de voyage pour une personne que l'Immigration désire renvoyer représente l'un des défis les plus importants après que celle-ci ait épuisé toutes les réclamations fondées en droit de

demeurer au Canada. En 2000, le Ministère a estimé que près de 60 p. 100 de tous les demandeurs du statut de réfugié étaient arrivés sans papier ou munis de faux documents. Bien que le Ministère continue de négocier des ententes de renvoi avec plusieurs pays, ces ententes ne garantissent pas l'exécution rapide des renvois. Citoyenneté et Immigration Canada doit obtenir un passeport ou un visa pour ces personnes afin qu'elles puissent se déplacer et tant les personnes que les pays de destination peuvent parfois ne pas collaborer.

5.96 Une fois que le Ministère a la certitude que toutes les réclamations fondées en droit ont été épuisées, un agent d'immigration interroge la personne afin de déterminer :

- si elle a besoin d'un accompagnateur,
- si elle doit être détenue jusqu'à la date de renvoi,
- si elle quittera le pays volontairement.

5.97 Les actions en justice peuvent occasionner d'importants délais. Entre-temps, la situation d'une personne peut changer soudainement. Par exemple, le renvoi a été décrété, mais un tribunal ordonne un sursis d'exécution ou il est décidé de procéder à une enquête plus approfondie.

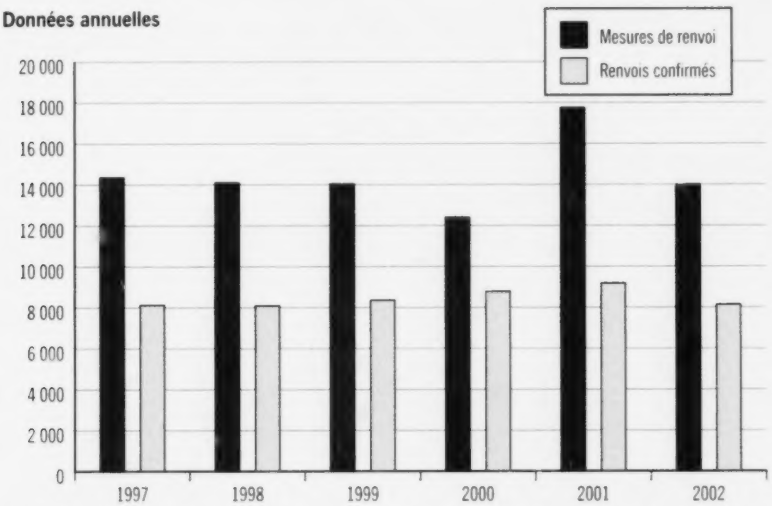
5.98 Une étude menée en 1998 par la région du Québec a indiqué que 75 p. 100 des renvois réussis ont été exécutés dans les quatre mois qui ont suivi la décision ou l'événement ayant amorcé l'étape du renvoi. Lorsque les renvois n'étaient pas exécutés dans ce délai, le traitement des cas a été beaucoup plus long et le taux d'échec a augmenté. Dans cette étude, on faisait également remarquer que 44,8 p. 100 des personnes faisant l'objet d'un renvoi s'étaient cachées et que leur statut n'était pas connu. Nous n'avons pris connaissance d'aucune autre étude faisant le suivi des cas de renvois et de leur durée tout au long des diverses étapes prévues par le système.

Il y a eu croissance de l'écart entre le nombre de mesures de renvoi et celui des renvois confirmés

5.99 Au cours des six dernières années, le Ministère a renvoyé en moyenne 8 400 personnes par année (voir la pièce 5.9). En 2002, quelque 8 100 personnes ont fait l'objet d'un renvoi. L'écart entre le nombre de mesures de renvoi prises et celui des renvois confirmés a augmenté d'environ 36 000 au cours des six dernières années. Cela ne signifie pas nécessairement que toutes ces personnes demeurent illégalement au Canada. Certaines peuvent par exemple avoir quitté volontairement le pays sans avoir signalé leur départ. Il est impossible de vérifier tous les départs parce que le Canada ne dispose pas de mécanisme de contrôle à la sortie. On s'attend à ce qu'une personne qui est renvoyée confirme elle-même l'exécution de la mesure de renvoi à un point d'entrée et à ce que ce soit l'agent d'immigration qui le fasse lorsqu'il accompagne une personne. Citoyenneté et Immigration Canada ne dispose pas de données pour l'ensemble du pays quant aux mesures de renvoi qui ne sont pas exécutées en raison des retards dans l'obtention des documents de voyage ou parce que le Canada a temporairement cessé de renvoyer des personnes dans certains pays.

Pièce 5.9 Nombre de mesures de renvoi et de renvois confirmés

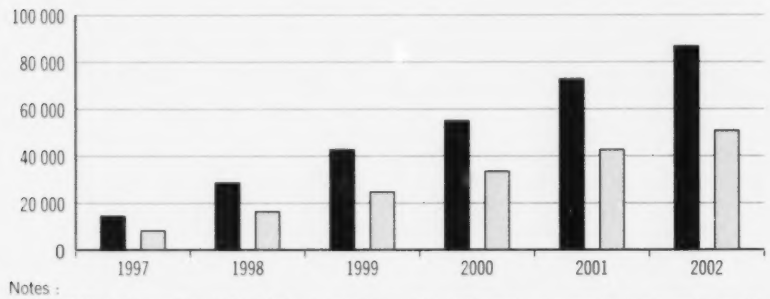
Données annuelles



Note : Ces chiffres ne comprennent pas les mesures de renvoi conditionnel, par exemple, les demandeurs du statut de réfugié qui attendent une audience ou une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Données cumulatives



Notes :

1. Ces chiffres ne comprennent pas les mesures de renvoi conditionnel, par exemple, les demandeurs du statut de réfugié qui attendent une audience ou une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.
2. Il n'existe de totaux cumulatifs qu'à partir de 1997.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

5.100 Les activités d'exécution de la loi accusent un retard croissant attribuable en grande partie aux mesures de renvoi en suspens. Dans les trois grands bureaux d'exécution de la loi, on nous a indiqué qu'il existe environ 11 000 enquêtes non assignées ou en attente d'assignation. De plus, la Commission de l'immigration et du statut du réfugié du Canada avait accumulé un retard de quelque 53 000 cas à la fin de décembre 2002. La Commission estime que par le passé, environ 45 p. 100 de ses décisions, en moyenne, se sont traduites par une annulation d'une mesure de renvoi. Le Ministère peut donc calculer qu'il devra bientôt traiter le cas d'environ

29 000 autres personnes maintenant au Canada. À la lumière de l'écart croissant entre le nombre de mesures de renvoi prises et le nombre de renvois confirmés, nous nous préoccupons du fait que Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas analysé la façon dont il s'y prendra pour réduire les retards qui s'accumulent au chapitre des enquêtes et des renvois.

5.101 Le Ministère tente d'accroître son efficacité dans le traitement des renvois en collaborant avec d'autres instances. En décembre 2002, il a signé un nouvel accord-cadre sur la politique nationale avec la GRC afin de mettre en place des équipes intégrées d'exécution de la loi à Vancouver, à Toronto et à Montréal. Ces équipes sont déjà à l'œuvre à Vancouver et à Montréal et on prévoit que l'équipe de Toronto le sera en 2003-2004. Le mandat de ces équipes consiste en partie à examiner les cas de mandat délivré par Immigration qui sont en suspens, dont la plupart sont des renvois et d'établir les priorités à cet égard. À l'échelle internationale, le Ministère a commencé à collaborer avec les États-Unis dans le cadre des activités de renvoi en ayant recours à des vols nolisés. Certains de ces renvois ont mis en cause des individus représentant un risque élevé et qui ne pouvaient être renvoyés facilement sur des vols réguliers.

Il y a une différence inexpliquée entre le nombre de mesures de renvoi non exécutées et le nombre de mandats d'arrestation en suspens

5.102 Les agents d'immigration peuvent entrer un mandat d'arrestation dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux lorsqu'une mesure de renvoi exécutoire est prise à l'encontre d'une personne si :

- elle ne se présente pas à une audience ou à un interrogatoire;
- le Ministère ne reçoit pas de confirmation de son départ.

5.103 Par l'entremise du Centre d'information de la police canadienne de la GRC, ce système permet aux corps policiers d'obtenir de l'information sur des individus pour lesquels des mandats d'immigration n'ont pas encore été exécutés. Le mandat est la principale méthode utilisée pour alerter la police ou les agents d'immigration afin qu'ils arrêtent un individu.

5.104 Tel que noté auparavant, environ 36 000 mesures de renvoi n'ont pas été exécutées au cours des six dernières années. Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux fait état quelque 30 000 mandats d'arrestation en suspens, dont certains remontent à des dates antérieures à 1997. Dans le cas de certaines mesures de renvoi non exécutées en raison, par exemple, d'une suspension temporaire de mesures de renvoi vers certains pays, le Ministère n'a pas entré de mandat d'arrestation dans le Système. Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que l'écart entre le nombre de mesures de renvoi non exécutées et le nombre de mandats d'arrestation dans le Système puisse signifier que des mandats qui auraient dû été saisis dans le Système ne l'ont pas été. Le Ministère n'a pas rapproché les nombres.

5.105 Immigration n'exerce qu'un faible contrôle pour s'assurer que les personnes concernées se présentent lors du départ prévu ou à l'entrevue avant le renvoi. Une fois qu'une mesure de renvoi devient exécutoire, le Ministère mène une entrevue avant le renvoi. En 2000, le Ministère a estimé

que 50 p. 100 des personnes pour lesquelles un renvoi avait été prévu ne s'étaient pas présentées lors du départ prévu ou à l'entrevue avant le renvoi. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* permet aux agents de détenir un individu s'ils croient que la personne pourrait ne pas se présenter. Le pourcentage élevé de personnes qui ne se présentent pas indique que le Ministère doit mieux évaluer, consigner et gérer le risque que les personnes ne se présentent pas à l'entrevue ou lors du départ. Le défaut de se présenter coûte beaucoup d'argent et de temps au Ministère puisque de nouvelles dispositions de renvoi doivent être prises et qu'une recherche doit être effectuée afin de retrouver la personne manquant à l'appel.

5.106 Dans certains bureaux, les gestionnaires essaient de nouvelles méthodes afin de rattraper le retard grandissant dans le traitement des renvois (voir ci-dessous l'étude de cas intitulée « Rattraper le retard quant à l'exécution des mesures de renvoi »).

5.107 **Recommandation.** Le Ministère devrait améliorer le suivi des cas de renvoi. Il devrait accorder un degré de priorité plus élevé à la diminution du retard dans le traitement des cas de renvoi.

Rattraper le retard quant à l'exécution des mesures de renvoi

Groupes de travail intégrés

En 1994, Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC ont créé des groupes de travail intégrés à Montréal, à Toronto et à Vancouver afin qu'ils enquêtent sur les personnes ayant de graves antécédents criminels et qu'ils s'occupent de leur renvoi. Le groupe de travail de Toronto est toujours à l'œuvre mais ceux de Montréal et de Vancouver ont cessé leurs activités peu après les avoir commencées.

Projet visant les demandeurs du statut de réfugié éconduits

En janvier 2000, le Centre de détention du Grand Toronto a lancé un projet visant les demandeurs du statut de réfugié éconduits afin d'accélérer leur renvoi du Canada. Peu après le rejet d'une demande par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, les agents d'immigration rencontrent les demandeurs qui peuvent quitter le pays et ils les encouragent à le faire. Les prestataires d'aide sociale ont la priorité. Au début, le Ministère offrait de payer le billet d'avion du demandeur, mais dans le cadre de ce projet, on ne le fait maintenant que lorsque cela est nécessaire.

Le nombre de renvois de demandeurs éconduits exécutés par le Centre de détention du Grand Toronto était de 725 en 2000-2001 et de 1 354 en 2001-2002. Environ 60 p. 100 des demandeurs ont quitté volontairement le pays après leur entrevue personnelle. Une enquête de suivi menée promptement s'est traduite par 20 p. 100 de départs de plus. Environ 80 p. 100 des personnes faisant l'objet d'un renvoi ont donc quitté le Canada. Ces départs volontaires ont fait en sorte que le Ministère n'a pas été obligé de mener des enquêtes et de procéder à des renvois, ce qui est long et coûteux.

En raison d'un manque de ressources, le Centre a dû mettre un frein à ce projet. Le nombre d'agents affectés au projet est passé de dix à cinq. Le Centre prévoit qu'il ne sera plus en mesure d'assumer sa charge de travail.

La région de la Colombie-Britannique et du Yukon a lancé un projet analogue, lequel s'est traduit par des résultats comparables. La région a dû également mettre un frein à ce projet.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord. Des progrès considérables ont été réalisés à la suite de la mise en œuvre du Système de gestion nationale des cas (SGNC) dans les bureaux d'exécution de la loi du Ministère partout au Canada. Le SGNC améliorera la capacité du Ministère d'effectuer électroniquement le suivi des cas de renvoi. La mise en œuvre du SGNC dans tous les bureaux d'exécution de la loi du Ministère est presque terminée. En effet, dans les trois bureaux qui restent (sur 36), la mise en œuvre du Système est prévue pour juin 2003.

On a besoin d'information en plus grande quantité et de meilleure qualité

D'autres améliorations doivent être apportées au principal système de soutien

5.108 Dans le chapitre 25 de notre rapport de 1997, « Le traitement des revendications du statut de réfugié », nous avions fait remarquer que le Ministère ne disposait pas de suffisamment d'information pour gérer adéquatement les renvois. Nous avions également fait remarquer que le Ministère reconnaissait que le Système de soutien des opérations des bureaux locaux ne fournissait pas les informations de gestion requises ni n'avait la capacité de suivi des cas nécessaire aux fins du programme d'exécution de la loi. Les régions géraient leurs charges de travail au moyen de leurs propres systèmes. En 1999, le Ministère a commencé à utiliser le Système de gestion nationale des cas afin d'aider les agents à effectuer un suivi quant au nombre de cas. À la suite de nombreux problèmes, il y a eu restructuration du système à l'automne 2001 et il constitue aujourd'hui un outil de suivi électronique précieux qui améliore considérablement la capacité des agents de gérer les cas d'exécution de la loi. D'autres améliorations doivent toutefois y être apportées afin qu'il satisfasse au concept initial de système national. À la fin de septembre 2002, seulement 24 des 36 bureaux d'immigration du Canada utilisaient le Système de gestion nationale des cas. Le Ministère ne peut donc actuellement produire de rapports nationaux et les autres capacités d'établissement des rapports sont très limitées.

5.109 Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux n'est pas entièrement relié au Système de gestion nationale des cas. Aussi les agents doivent-ils entrer certaines données deux fois aux fins des mesures d'exécution. Il n'existe pas encore de programme d'assurance de la qualité de la gestion des données qui, par exemple :

- établirait des normes nationales pour la saisie de l'information relative aux cas;
- établirait des mesures de contrôle de la qualité afin d'assurer l'exactitude des données.

5.110 En janvier 2003, le Ministère a approuvé d'autres fonds en vue de la mise en place du Système de gestion nationale des cas dans l'ensemble des bureaux. Le Ministère a affecté également des fonds au soutien continu du Système de gestion nationale des cas pour les utilisateurs et il envisage d'utiliser des fonds du budget de la sécurité publique et de la lutte antiterroriste afin de lancer un programme de gestion des données et de le soutenir.

5.111 Nous faisons remarquer que Citoyenneté et Immigration Canada prévoit mettre en œuvre d'ici 2005 le Système mondial de gestion des cas qui remplacera ses trois principaux systèmes de gestion des opérations (le Système de gestion nationale des cas, le Système de soutien des opérations des bureaux locaux et le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration). Ce projet accuse un certain retard en raison des lenteurs quant au choix de l'entrepreneur. Le Ministère a classé le projet comme étant à risque élevé étant donné sa taille, sa nature et sa complexité.

5.112 Recommandation. Le Ministère devrait améliorer la capacité du Système de gestion nationale des cas et l'intégrité de ses données.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord et travaille à l'élaboration d'un cadre de gestion des données contenues dans le Système de gestion nationale des cas et éventuellement dans le Système mondial de gestion des cas. Ce cadre comprendra des procédures normalisées de fonctionnement et des mesures de suivi, de contrôle de la qualité et de mesure du rendement, tant à l'échelon national qu'à l'échelon régional. Une fois achevé, le cadre permettra de garantir une meilleure intégrité des données.

5.113 Les gestionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada n'utilisent pas de façon systématique certaines informations clés pour gérer le programme d'exécution de la loi. Nous avons constaté que dans certains cas le Ministère n'avait produit certains renseignements clés qu'après que nous les eussions demandés aux fins de notre vérification — par exemple, le nombre de mesures de renvoi à exécuter et le nombre d'agents d'exécution de la loi actifs et leurs charges de travail. Dans un autre cas, le Ministère n'a pas été en mesure de nous indiquer le nombre de personnes détenues à des fins d'identification.

5.114 La prise de décisions éclairées dépend de la qualité de l'information disponible et de son utilisation. Selon nous, les gestionnaires du Ministère doivent tirer un meilleur parti de l'information touchant le rendement qui est disponible dans le Système de gestion nationale des cas. Le Ministère doit également améliorer la qualité de l'information afin de mieux gérer le programme d'exécution de la loi.

5.115 Bon nombre de nos observations avaient été faites également dans nos rapports précédents. Dans le chapitre 15 de notre rapport de 1990, « Contrôle et exécution de la loi », nous avions fait observer que :

- Les ententes interministérielles en vigueur ne traitaient pas toujours des responsabilités et de la responsabilisation pour certaines activités d'immigration importantes.
- Les agents des douanes qui sont assignés à la ligne d'inspection primaire ne disposaient pas d'un système de mesure du rendement pour les questions d'immigration. Aussi, les agents d'immigration ne communiquaient que peu de renseignements aux agents affectés à la ligne d'inspection primaire.
- Le retard des enquêtes était important.

- La majorité des mesures de renvoi touchant les demandeurs éconduits n'avaient pas été exécutées.

5.116 Dans le chapitre 25 de notre rapport de 1997, « Le traitement des revendications du statut de réfugié », nous avions fait observer que le Ministère avait beaucoup de difficulté à exécuter les renvois.

5.117 En décembre 2001, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a publié un rapport sur les activités d'Immigration en matière de contrôle à la frontière. Le Comité a recommandé d'apporter de nombreuses améliorations dans les domaines de la coopération et de la coordination entre le Canada et les États-Unis, des interceptions à l'étranger, des activités menées aux points d'entrée du Canada et des ressources et de la technologie utilisées aux fins du contrôle de l'accès au Canada. Bon nombre des observations du Comité permanent sont similaires à celles que nous formulons dans notre vérification. En mai 2002, le Ministère a publié sa réponse au rapport dans laquelle il décrivait bon nombre des mesures qu'il prenait pour améliorer le contrôle à la frontière.

Interceptions — Activités de contrôle qui empêchent les voyageurs illégaux et les criminels de se rendre au Canada.

Conclusion

5.118 Des pressions de plus en plus fortes sont exercées sur les activités d'application de la loi et elles accusent des retards. L'écart entre le nombre de mesures de renvoi prises et celui des renvois confirmés s'accroît. Les budgets et les installations prévus pour la détention sont des sujets de préoccupation pour le Ministère. Le retard croissant dans les activités d'application de la loi risque de compromettre l'intégrité d'une partie importante du programme d'immigration.

5.119 L'examen auquel nous avons procédé aux points d'entrée a mis en lumière des problèmes qui existent déjà depuis plusieurs années. À l'heure actuelle, le Ministère ne sait pas si l'Agence des douanes et du revenu du Canada exécute bien ses tâches liées à l'immigration ni dans quelle mesure le processus d'examen secondaire de l'Immigration fonctionne bien. Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada doivent se doter d'une entente à jour qui prévoie des normes de rendement et un mécanisme d'évaluation et de mesure du rendement.

5.120 Dans les missions à l'étranger que nous avons visitées, nous avons constaté que le Ministère délivre des visas temporaires à partir de l'étranger conformément à la politique d'Immigration. Les agents de contrôle de l'immigration à l'étranger interceptent des voyageurs non munis des documents requis et le rôle de ces agents est élargi.

Réponse globale du Ministère. Citoyenneté et Immigration Canada reconnaît l'importance des observations faites par le Bureau du vérificateur général dans le chapitre. Nous sommes résolus à poursuivre sur la voie des améliorations entreprises par le biais de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, des stratégies de gestion de la frontière, des stratégies de

sécurité axées sur le renseignement et des pratiques de gestion moderne renforcées.

Comme le rappelle la vérificatrice générale, la difficulté consiste à trouver l'équilibre entre la nécessité de faciliter l'entrée des visiteurs légitimes et celle, peu conciliable, d'empêcher l'entrée des personnes interdites de territoire au Canada. Les observations aideront le Ministère à améliorer ses activités d'exécution de la loi et de contrôle et à remplir ses objectifs en matière d'intégrité des programmes. Les mesures de renforcement prises dans le domaine de la gestion moderne grâce à la mise en place du cadre de gestion intégrée des risques formulé l'année dernière répondent aux observations faites par la vérificatrice générale dans ce chapitre et dans d'autres quant à la nécessité de déterminer systématiquement les risques et de mesurer le rendement.

Nous apprécions que la vérificatrice générale reconnaisse les progrès considérables réalisés par le Ministère dans plusieurs domaines clés, et plus particulièrement :

- La mise en œuvre réussie de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le Ministère a fait (et continue de faire) des efforts considérables pour assurer le succès de la mise en œuvre de la loi.
- Le lancement, en 2002, de la nouvelle carte de résident permanent. La carte comporte de nombreux éléments de sécurité à la fine pointe de la technologie, et elle a été reconnue à l'échelle internationale comme l'une des meilleures cartes d'identité au monde.
- Le succès des négociations de l'Entente sur les tiers pays sûrs avec les États-Unis et sa signature. L'entente doit entrer en vigueur en 2003. Elle améliorera la gestion des demandes d'asile dans les deux pays.
- La mise en œuvre du programme d'information préalable sur les voyageurs à l'échelle nationale. Cette initiative conjointe de Citoyenneté et Immigration Canada et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada aidera à identifier les voyageurs aériens qui représentent un risque élevé et qui peuvent constituer un danger pour la sécurité des Canadiens.
- La mise en place d'équipes d'intervention du débarquement pour accélérer le contrôle des passagers au débarquement.

Citoyenneté et Immigration Canada est tout à fait résolu à appliquer toutes les recommandations du rapport et estime que la relation avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada est un élément crucial pour atteindre cet objectif. La haute direction projette, avec ses homologues de l'Agence, de conclure bientôt un protocole d'entente mis à jour. En plus de ces discussions, des plans sont actuellement formulés pour mettre en place les mécanismes recommandés afin d'évaluer de façon continue l'efficacité des processus d'examen à la ligne d'inspection primaire et au deuxième contrôle.

À propos de la vérification

Objectifs

Cette vérification visait à déterminer si Citoyenneté et Immigration Canada gère ses activités liées à l'application de la loi (ou exécution de la loi) et au contrôle de manière efficiente et efficace et ce, conformément à la politique canadienne d'immigration.

Étendue et méthode

Cette vérification portait sur les trois principaux endroits où des activités liées à l'application de la loi et au contrôle sont menées : dans les missions à l'étranger, aux points d'entrée officiels du Canada et dans les bureaux intérieurs.

Nous n'avons pas examiné un autre volet important des activités de Citoyenneté et Immigration Canada — à savoir la facilitation de l'arrivée de nouveaux venus au Canada et leur intégration à la société canadienne. Nous ne nous sommes pas penchés non plus sur les activités de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

En plus des discussions que nous avons eues avec le Ministère à l'Administration centrale nationale à Ottawa, nous avons visité des missions à Hong Kong et dans les villes suivantes : Vienne, New Delhi, Manille, New York, Accra, Londres, Singapour et Guatemala.

Nous avons visité divers points d'entrée

- dans les aéroports internationaux de Toronto (Pearson), Vancouver, Dorval, Halifax et Winnipeg;
- aux frontières terrestres à Douglas (Colombie-Britannique), à Emerson (Manitoba); à Prescott et à Fort Érié (Ontario); à Lacolle, à Hemmingford et à Dundee (Québec);
- à la gare Amtrak de Vancouver;
- dans le port de Vancouver, y compris le terminal des paquebots de croisière à la Place du Canada.

Dans les bureaux intérieurs, nous avons visité des bureaux de Citoyenneté et Immigration Canada situés

- à l'Administration centrale nationale,
- à l'Administration centrale régionale en Ontario, en Colombie-Britannique et au Yukon, dans les Prairies et dans les Territoires du Nord-Ouest, au Québec et dans la région de l'Atlantique,
- dans les centres d'exécution du Grand Toronto et de Vancouver,
- dans le bureau de district de Niagara.

Nous avons également visité des installations de détention à Vancouver, à Toronto et à Montréal.

Nous avons réalisé nos travaux en interrogeant le personnel, en examinant des dossiers et des rapports de la direction et en analysant des données.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Les rôles et responsabilités prévus à l'intérieur de l'administration fédérale devraient faciliter la gestion efficace et efficiente du programme d'immigration.
- Les systèmes de soutien devraient fournir des renseignements en temps opportun afin que des décisions touchant l'admissibilité puissent être prises promptement.
- Le personnel devrait être formé adéquatement afin de pouvoir assumer les responsabilités qui lui sont assignées aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

- Le Ministère devrait disposer d'informations et de systèmes de suivi appropriés de façon à pouvoir surveiller le rendement du programme et évaluer la qualité et l'uniformité des décisions prises.
- L'organisation des activités et l'affectation des ressources devraient tenir compte des risques du programme et favoriser l'atteinte des objectifs du programme.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : John Hitchinson
Directeurs : Paul Morse et Janet Jones

Darren Canning
Valerie Carey
Dusan Duvnjak
Dennis Fantinic
Johane Garneau
Geneviève Hivon
Vivien Kaye
Jennifer McLeod
Heather Miller
Suzanne Moorhead
Josée Paiement
Andy Wong

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 6

Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

125 OAG BVG 1878 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@ oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/1-6F
ISBN 0-662-88645-3

Chapitre

6

Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Pénurie grave de maisons appropriées 5
Profil des collectivités des Premières nations et problèmes liés au logement dans les réserves 5
Programmes et fonds fédéraux pour le financement du logement dans les réserves 7
Politique de 1996 sur le logement dans les réserves 11
Objet de la vérification 12

Observations et recommandations 12

Rôles et responsabilités 12

Les principaux intervenants ne s'entendent pas sur leurs rôles et leurs responsabilités 12
Les programmes et les mécanismes de financement fédéraux sont complexes 14

Rendement des programmes 15

La contamination par la moisissure constitue un problème important 15
Il existe peu de garanties que les maisons dans les réserves sont conformes au Code national du bâtiment 16
Des critères d'admissibilité flous et une surveillance inadéquate en ce qui concerne les transferts par le Ministère de fonds d'urgence pour le logement en fin d'exercice 18
Les plans de logement communautaires ne sont pas utilisés de la façon prévue 18
Les contrôles internes de la SCHL concernant le versement des subventions comportent des lacunes 20
La SCHL a de la difficulté à s'assurer que les Premières nations respectent les accords d'exploitation 21
Manque d'information appropriée sur les dépenses et les résultats 22

Respect des autorisations directrices 23

Le Ministère doit obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour l'autorisation de programme 23
Le Ministère n'applique pas de façon uniforme sa politique sur l'allocation-logement 25

Information à l'intention du Parlement 26

L'information que reçoit le Parlement est incomplète 26

Conclusion 28

À propos de la vérification 30

Annexes

A. Chronologie des principaux rapports et études sur le logement dans les réserves au cours des vingt dernières années 32
B. Complexité des programmes de logement — Affaires indiennes et du Nord Canada et Société canadienne d'hypothèques et de logement 34

Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Points saillants

6.1 Les mauvaises conditions de logement dans les réserves ont une incidence néfaste sur la santé, l'éducation et les conditions sociales générales des membres et des collectivités des Premières nations. Bien que nous ayons constaté des signes d'amélioration dans certaines collectivités, il y a encore une pénurie de logements appropriés en regard des besoins d'une population jeune et en pleine croissance. En 2001, selon les estimations d'Affaires indiennes et du Nord Canada, il manquait environ 8 500 maisons dans les réserves, et quelque 44 p. 100 des 89 000 maisons avaient besoin de rénovations. Par rapport à l'ensemble de la population canadienne, le taux de croissance de la population dans les réserves est deux fois plus élevé, et plus de la moitié de cette population est âgée de moins de 25 ans.

6.2 Affaires indiennes et du Nord Canada (le Ministère) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (la SCHL) sont les deux principaux organismes fédéraux qui aident les Premières nations à répondre à leurs besoins de logement dans les réserves. Selon nos calculs, ces deux organismes ont fourni aux Premières nations environ 3,8 milliards de dollars à cette fin, au cours des dix dernières années. Toutefois, ils n'ont pas défini les résultats qu'ils souhaitent atteindre avec l'aide fournie, en vue de remédier à la grave pénurie de logements, ni établi l'échéancier pour y arriver.

6.3 Les programmes et mécanismes de financement du Ministère et de la SCHL pour le logement dans les réserves sont complexes et ont besoin d'être simplifiés, et il faut déterminer clairement à qui incombe la responsabilité des résultats. Toutes les principales parties — les membres des Premières nations, leurs dirigeants et les organismes fédéraux — doivent s'entendre de façon générale sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs en matière de logement dans les réserves.

6.4 Le Parlement n'obtient pas un tableau complet de la situation du logement dans les réserves, ni des résultats atteints au moyen des fonds versés par le Ministère et la SCHL. Il est également nécessaire d'avoir de meilleurs renseignements sur les coûts du logement dans les réserves, sur le rendement des programmes et sur les résultats obtenus, afin d'aider le Ministère, la SCHL et les Premières nations à prendre des décisions éclairées au sujet de l'allocation des fonds, et de renforcer la reddition de comptes au Parlement et aux collectivités des Premières nations.

6.5 Certaines mesures correctives sont déjà prises ou sont prévues, mais nous avons relevé un certain nombre d'autres problèmes que le Ministère et la SCHL doivent régler rapidement afin d'améliorer le rendement des

programmes et de garantir le respect des autorisations. Nos recommandations tiennent compte de ces problèmes.

Contexte et autres observations

6.6 La population des Premières nations qui vit dans les réserves est très diverse. Il existe des différences importantes d'une collectivité à l'autre en ce qui concerne la culture, la taille des collectivités, leur situation géographique, leurs aspirations, leurs capacités et leur accès aux ressources non gouvernementales. Même si certains progrès ont été réalisés, on constate encore un écart important entre les conditions socioéconomiques des Premières nations et celles du reste de la population canadienne.

6.7 Le logement dans les réserves est non seulement très différent mais aussi plus complexe qu'à l'extérieur des réserves. Il est régi par le cadre juridique défini dans la *Loi sur les Indiens*, et bon nombre de pratiques et de méthodes utilisées pour le logement hors des réserves ne s'appliquent pas dans les réserves. Par exemple, louer un appartement, obtenir une hypothèque pour acheter une maison, et toute l'infrastructure ainsi que les règlements rattachés à ces activités sont tenus pour acquis à l'extérieur des réserves. Toutefois, ces éléments liés au logement n'existent pas dans la même mesure — ou pas du tout — dans les réserves.

6.8 En 1996, le gouvernement a approuvé une nouvelle politique sur le logement dans les réserves. Celle-ci visait à offrir aux Premières nations une souplesse accrue et un meilleur contrôle en ce qui a trait à la gestion de leurs fonds de logement, de manière à mieux répondre aux besoins de chaque collectivité. Le Ministère et la SCHL ont alors annoncé que des fonds de 140 millions de dollars seraient réaffectés à partir de leurs ressources existantes, au cours des cinq années suivantes, afin de financer les changements apportés par la politique. Toutefois, selon les estimations de l'Assemblée des Premières nations, il faudrait environ 750 millions de dollars par année pour répondre aux besoins accrus de logement de la population en pleine croissance dans les réserves, et un montant additionnel de 2,5 milliards de dollars pour combler la pénurie de maisons appropriées.

6.9 La situation inacceptable du logement dans les réserves est un problème de longue date. Elle a fait l'objet de nombreuses études au cours des vingt dernières années, notamment une étude importante dans le cadre de la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1996. Toutefois, selon le Ministère, même si la situation s'est améliorée, le niveau actuel des investissements de toutes les parties concernées est, dans le cas de bon nombre de Premières nations, insuffisant pour permettre de financer de façon soutenue les améliorations nécessaires et de suivre le rythme de la demande à long terme. On s'attend par conséquent à ce qu'il continue d'y avoir un grand nombre de logements insalubres et surpeuplés.

Réaction d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et de Santé Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada accepte toutes les recommandations et indique qu'il collaborera avec les Premières nations, la SCHL et les autres ministères

fédéraux concernés afin d'élaborer des stratégies pour améliorer les conditions du logement dans les réserves.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement accepte la plupart des recommandations. Elle indique qu'elle continuera de travailler de concert avec les Premières nations et le Ministère pour traiter les questions soulevées dans le chapitre. La SCHL est d'avis que son rôle est clair et que les objectifs de ses programmes sont clairement définis. Elle est également d'avis que la responsabilité en ce qui a trait au respect du Code national du bâtiment relève des Premières nations.

Santé Canada accepte la recommandation qui le concerne.

Introduction

Pénurie grave de maisons appropriées

6.10 De nombreuses études réalisées au cours des vingt dernières années ont indiqué que les mauvaises conditions de logement ont une incidence néfaste sur la santé, l'éducation et sur les conditions sociales générales des membres et des collectivités des Premières nations dans les réserves (voir l'annexe A). Ces études recommandaient de prendre des mesures pour remédier à la pénurie de logements appropriés dans les réserves.

6.11 En 2001, Affaires indiennes et du Nord Canada (le Ministère) estimait qu'il y avait dans les réserves environ 89 000 unités de logement pour répondre aux besoins de quelque 97 500 ménages, soit un déficit de 8 500 unités. De plus, 44 p. 100 des logements actuels avaient besoin de rénovations. Par ailleurs, on s'attend à la constitution de quelque 4 500 nouveaux ménages chaque année, pendant au moins les dix prochaines années. On prévoit que le financement fédéral actuel permettra la construction d'environ 2 600 maisons et la rénovation de quelque 3 300 maisons par année.

6.12 Les Premières nations nous ont dit que le logement constitue pour elles une grande priorité. Pourtant, selon le Ministère, malgré les progrès réalisés dans certaines collectivités, le niveau actuel des investissements des principales parties intéressées est, dans le cas de nombreuses Premières nations, insuffisant pour permettre de financer de façon soutenue les améliorations nécessaires et de suivre le rythme de la demande à long terme. On s'attend par conséquent à ce qu'il continue d'y avoir un grand nombre de logements insalubres et surpeuplés, étant donné l'accroissement de la population, la hausse des coûts de construction et d'entretien, l'accès limité aux ressources non gouvernementales et un endettement croissant.

Profil des collectivités des Premières nations et problèmes liés au logement dans les réserves

6.13 Selon le Ministère, il existe en tout 612 collectivités des Premières nations, comportant 52 nations ou groupes culturels et parlant plus de 50 langues. La plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidents. En 2001, environ 423 000 personnes vivaient dans les réserves — soit environ 146 500 dans des réserves situées dans des régions urbaines, 189 000 dans des régions rurales, 15 500 dans des régions éloignées et 72 000 dans des **régions d'accès difficile**. En général, le stock de logements se détériore plus rapidement dans les réserves; cette situation est attribuable principalement aux méthodes de construction ou aux matériaux non conformes aux normes, au manque d'entretien approprié et au surpeuplement de ces logements.

Région d'accès difficile — Région où la collectivité des Premières nations qui y habite n'a pas toute l'année accès par route à des fournitures et à du matériel, à un bassin de main-d'œuvre, à au moins une institution financière et aux services gouvernementaux.

6.14 Les personnes vivant dans les réserves doivent faire face à des problèmes fondamentaux de longue date qui nuisent à l'amélioration de leurs conditions de logement. Ainsi, les règles juridiques applicables au logement dans les réserves sont difficiles à déterminer. Les pouvoirs des conseils de bande sur la réglementation du logement dans les réserves ne sont pas clairs.

De plus, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, c'est la Couronne qui détient les titres des terres dans les réserves, de sorte que les biens qui y sont situés peuvent être hypothéqués uniquement en faveur ou à la demande d'un Indien ou d'une bande. La pièce 6.1 résume les principales différences en matière de logement dans les réserves et l'extérieur de celles-ci.

6.15 Des facteurs socioéconomiques particuliers aux collectivités des Premières nations contribuent aussi aux mauvaises conditions de logement.

Pièce 6.1 Différences en matière de logement dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci

Aspect	Dans les réserves	À l'extérieur des réserves
Propriété	• La Couronne détient les titres sur les terres. • La propriété collective des terres et des habitations prévaut. • La propriété individuelle est régie par la *Loi sur les Indiens*.	• Les terrains et les habitations appartiennent à des particuliers. • La propriété collective des terres et des habitations est rare.
Financement	• En ce qui concerne les terres et les propriétés, la *Loi sur les Indiens* permet les hypothèques et la saisie en faveur ou à la demande d'un Indien ou d'une bande. • L'accès au financement du secteur privé est limité car on ne peut affecter de bien en garantie. • Les subventions du gouvernement sont essentielles. • Il y a la méthode des garanties de prêt ministérielles, mais elle doit être appuyée par la collectivité.	• Les terrains et les propriétés peuvent être hypothéqués et saisis en vertu du cadre juridique. • Le recours au financement privé constitue la norme. • Les établissements de prêt spécialisés dans le financement des propriétés apportent leur concours. On se sert d'un système financier complexe pour fournir les fonds et atténuer les risques.
Règles juridiques régissant le logement, les loyers, l'occupation, le mode de tenure, la propriété et les responsabilités	• Les pouvoirs juridiques des conseils de bande en matière de détermination et d'application des règles sont imprécis. • Les mesures d'application pouvant être prises sont limitées. • Il n'est pas clair dans quelle mesure le cadre juridique existant à l'extérieur des réserves peut s'appliquer.	• Ces aspects sont régis par les lois provinciales. • L'application est assurée par des organismes désignés et par le système judiciaire.
Logements disponibles	• Beaucoup d'occupants considèrent que ce n'est pas à eux qu'il incombe de répondre à leurs besoins en matière de logement. • Beaucoup d'occupants effectuent peu de travaux d'entretien, de réparation ou de rénovation de leur habitation. • L'accès aux matériaux de construction et à la main-d'œuvre qualifiée en ce domaine est limité dans les régions isolées. • L'application des codes et des règlements est difficile à déterminer.	• C'est aux particuliers qu'incombe la responsabilité de répondre à leurs besoins en matière de logement. • Les occupants ou propriétaires achètent ou louent leur habitation, et en assurent l'entretien, la réparation et la rénovation. • Les matériaux de construction et la main-d'œuvre qualifiée sont en général facilement accessibles. • On assure, au moyen d'inspections, le respect des codes et règlements applicables.
Allocation des logements	• Ce sont souvent le chef et le conseil qui décident du nombre d'habitations qui seront construites et rénovées chaque année, et de leur allocation. • Le marché pour l'achat, la vente ou la location de maisons est limité.	• Les gens peuvent acheter, vendre et louer des habitations. • Les moyens financiers de chaque individu constituent la principale forme d'allocation d'habitations.
Considérations géographiques	• On note que 65 % des collectivités sont situées dans des régions rurales, éloignées ou d'accès difficile.	• On constate que 80 % de la population vit dans des régions urbaines.

Selon les données d'Affaires indiennes et du Nord Canada, le taux de croissance de la population vivant dans les réserves est deux fois supérieur à la moyenne de la population canadienne, et plus de la moitié de cette population est âgée de moins de 25 ans. Le taux de chômage est le double du taux national, et il est beaucoup plus élevé chez les jeunes. Le revenu moyen n'atteint pas 60 p. 100 du revenu moyen canadien. Les problèmes sociaux dans les réserves, tels l'abus de l'alcool et des drogues, la violence familiale et le suicide, sont aussi reliés aux piètres conditions de logement.

6.16 Plusieurs Premières nations nous ont dit que leur endettement croissant les empêche de construire de nouvelles maisons et de rénover celles qui en ont besoin. Nous avons noté que les dettes liées au logement garanties par le Ministère ont augmenté, passant de 806 millions de dollars en 1992-1993 à 1,25 milliard de dollars en 2001-2002.

6.17 Nous avons remarqué que, malgré ces obstacles, certaines collectivités ont réussi à mettre en œuvre de bonnes pratiques en matière de logement et trouvé des solutions à la plupart de leurs problèmes à ce chapitre (voir à la page 8 l'étude de cas intitulée « Exemple de réussite en matière de logement dans une collectivité des Premières nations »). D'autres Premières nations pourraient tirer parti de ces pratiques.

Programmes et fonds fédéraux pour le financement du logement dans les réserves

6.18 Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) sont les deux principaux organismes fédéraux qui aident les Premières nations à répondre à leurs besoins de logement dans les réserves. Chacun de ces deux organismes est décentralisé, et l'aide apportée aux Premières nations se fait principalement par l'entremise des bureaux régionaux. Même si le Ministère ne compile pas le montant total des fonds fédéraux annuels utilisés pour financer le logement dans les réserves, nous avons calculé que le Ministère et la SCHL ont dépensé environ 3,8 milliards de dollars dans ce domaine au cours des dix dernières années. Selon les données des deux organismes, ces fonds ont permis la construction d'environ 29 000 maisons, la rénovation de quelque 33 000 maisons, ainsi que le versement par la SCHL de subventions au logement.

6.19 **Programmes et fonds du Ministère.** Affaires indiennes et du Nord Canada a lancé un programme de logement et de subvention au milieu des années 1960. Le programme offrait un financement conditionnel aux Premières nations, afin de les aider à construire et à rénover des maisons, par l'entremise de contributions. Il n'y a pas eu de changements importants au programme avant l'adoption d'une nouvelle politique sur le logement en 1996. Selon le Ministère, son budget « de base » pour le logement est de 138 millions de dollars par année, et il est demeuré essentiellement le même depuis le début des années 1990. Le Ministère fournit aussi aux Premières nations environ 66 millions de dollars par année pour couvrir les coûts associés aux éléments d'infrastructure dans le domaine du logement, tels que les routes et les réseaux d'égout. Il fournit en outre chaque année environ 75 millions de dollars pour l'allocation-logement, dans le cadre de son programme d'aide sociale.

6.20 Les activités du Ministère en matière de logement dans les réserves prévoient aussi l'offre de garanties d'emprunt. Ces garanties permettent aux particuliers et aux collectivités d'obtenir des prêts au logement même si le prêteur ne peut avoir de droits sur leur propriété. Le Ministre garantit ainsi le remboursement, au prêteur autorisé, de tout prêt au logement en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* en cas de défaut de remboursement de la part d'une Première nation ou de ses membres. Pour sa part, le Ministre demande aux Premières nations de garantir qu'elles rembourseront les paiements effectués à un prêteur autorisé. En vertu de l'autorisation actuelle, le Ministre peut garantir un montant de prêts en cours pouvant aller jusqu'à 1,7 milliard de dollars. Au 31 mars 2002, les prêts en cours atteignaient plus de 1,25 milliard de dollars, et environ 10 millions de dollars n'avaient pas encore été recouvrés des Premières nations relativement à des défauts de paiement.

Exemple de réussite en matière de logement dans une collectivité des Premières nations

Même si la situation du logement des Premières nations dans les réserves est considérée comme l'une des pires au Canada, certaines collectivités ont établi des programmes fructueux en ce domaine. Nous avons visité l'une de ces collectivités au cours de la vérification, celle des Mohawks de la baie de Quinte, en Ontario. Celle-ci compte une population de quelque 1 900 personnes dans la réserve, qui occupent environ 800 maisons (682 appartiennent à des particuliers et 118 à la collectivité; ces dernières sont louées à des membres). La qualité des logements est assez bonne. L'engagement de longue date de la collectivité dans le domaine du logement l'a amenée à recourir à divers programmes et services pour ses membres, à promouvoir la responsabilité individuelle et à construire des logements innovateurs de haute qualité.

Selon les dirigeants de la collectivité, certaines pratiques en particulier ont contribué à la réussite dans le domaine du logement. Un programme de prêts financé au moyen d'un fonds renouvelable a été créé en 1971. Il offre des prêts au logement aux membres admissibles de la collectivité, jusqu'à concurrence de 70 000 $, à un taux d'intérêt fixe de six pour cent. Les candidats sont choisis à l'aide d'un système de points. Chaque candidat retenu doit construire sa maison selon les codes du bâtiment et les politiques applicables. Le fonds renouvelable de prêts est renfloué chaque année au moyen des remboursements sur les prêts et d'une partie de la subvention au logement du Ministère. D'ordinaire, on approuve douze nouveaux prêts par année. En janvier 2002, il y avait 347 prêts en cours, d'une valeur totale de 12,4 millions de dollars. Grâce aux incitatifs pour faciliter le remboursement, la proportion de prêts en défaut est plutôt faible. Chaque propriétaire est responsable de l'entretien et du maintien en bon état de son unité de logement.

En ce qui concerne les 118 unités en location, un régime précis de gestion fait en sorte que ces habitations sont construites et entretenues selon les normes pertinentes. La plupart des unités louées sont construites selon les normes R-2000, et elles comportent des modifications afin de leur assurer une efficacité énergétique optimale. Ces unités sont aussi assujetties à un entretien périodique effectué par l'administration de la collectivité.

La gestion du logement dans la collectivité a fait de celle-ci un modèle pour les autres Premières nations. Elle a d'ailleurs gagné plusieurs prix, par le truchement de la SCHL et d'une association provinciale de constructeurs d'habitations, pour ses projets innovateurs dans le domaine du logement. Au cours des dernières années, la collectivité a aussi réussi à réduire le nombre de familles qui attendent d'avoir une unité à louer ou un prêt au logement.

Source : Documentation de la collectivité et réunion avec ses représentants.

6.21 Programmes et fonds de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. À titre d'organisme national du logement du Canada, la SCHL a notamment pour mission d'assurer la qualité, le caractère abordable et le choix des logements mis à la disposition des Canadiens. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001, la SCHL a dépensé environ 1,9 milliard de dollars pour la prestation des programmes et services de logement dans tout le pays, dans le cadre de programmes administrés en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*. Ces programmes visent à promouvoir la construction de nouvelles maisons, la rénovation et la modernisation des maisons existantes, et l'amélioration générale du logement et des conditions de vie.

6.22 La SCHL a commencé à s'occuper du logement dans les réserves à la fin des années 1970. Au départ, elle fournissait de l'aide aux Premières nations légalement constituées en sociétés à but non lucratif. Depuis 1979, les Premières nations ont directement accès à l'aide de la SCHL dans le cadre de deux programmes principaux, le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves (lié à l'article 95) et le Programme d'aide à la remise en état des logements.

6.23 Si on les compare aux programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada, les programmes de la SCHL sont davantage ciblés, et comportent plus de contrôles sur l'utilisation des fonds et plus d'exigences en matière de rapports. Le Programme de logement sans but lucratif dans les réserves fournit de l'aide aux Premières nations pour la construction, l'achat, la remise en état et l'administration de logements locatifs dans les réserves. Jusqu'en 1997, la SCHL fournissait une subvention, jusqu'à concurrence d'un certain montant, connue sous le nom de réduction du taux d'intérêt à deux pour cent. Cette subvention permettait en fait de réduire à deux pour cent le taux d'intérêt sur les dépenses en immobilisations liées au logement. En 1997, la SCHL a modifié ce programme de manière à offrir aux Premières nations plus de souplesse dans la détermination du nombre et du type d'unités visées par la subvention allouée. En vertu du programme révisé, la SCHL fournit à chaque projet approuvé une « subvention majorée », qui couvre la différence entre les dépenses prévues et le revenu de location. La subvention de la SCHL s'étend sur toute la période du prêt (en général 25 ans) servant à financer la construction du projet de logement. La pièce 6.2 illustre l'aide financière fournie à une Première nation par le Ministère et la SCHL pour un projet d'habitation que nous avons examiné dans le cadre de la vérification.

6.24 Selon la SCHL, environ 470 Premières nations ont fait appel à ses programmes. En vertu du Programme de logement sans but lucratif, la SCHL subventionne les coûts de fonctionnement, y compris le remboursement des prêts en cours, de 22 000 maisons — sur un total de 89 000 maisons dans les réserves. En 2001, la SCHL a dépensé quelque 75 millions de dollars en vertu de ce programme. Le programme est toutefois très sensible aux variations des taux d'intérêt. Selon une analyse de la SCHL, une augmentation de un pour cent des taux d'intérêt en 2003 exigerait une augmentation du financement s'élevant à environ 14 millions de dollars au cours des cinq prochaines années.

6.25 L'autre grand programme administré par la SCHL, le Programme d'aide à la remise en état des logements, offre une aide financière aux Premières nations et à leurs membres pour réparer les logements insalubres afin qu'ils répondent à des normes minimales en matière de santé et de sécurité. En 2000-2001, la SCHL a dépensé environ 12 millions de dollars en vertu de ce programme.

Pièce 6.2 Projet de logement financé par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

Coûts de construction[1]		757 960 $
Financement :		
Subvention du Ministère[2]	320 000 $	
Emprunt[3]	437 960 $	
Total		757 960 $
Coûts annuels de fonctionnement[4]		
Capital et intérêt	35 099 $	
Assurance	3 640 $	
Entretien	4 800 $	
Administration	4 800 $	
Services locaux	4 000 $	
Vérification	800 $	
Réserve de remplacement[5]	5 600 $	
Autres éléments	1 350 $	
Total		60 089 $
Revenu d'exploitation annuel		
Contribution minimale sous forme de recettes[6]	27 000 $	
Subvention de la SCHL[7]	33 089 $	
Total		60 089 $

Notes : Les chiffres susmentionnés proviennent d'un projet de construction de huit maisons examiné au cours de la vérification.
(1) Ces coûts n'incluent pas les coûts d'infrastructure (environ 20 000 $ par maison), qui sont financés en vertu d'un autre programme du Ministère.
(2) La Première nation a décidé de combiner la subvention au logement du Ministère et le financement de la SCHL afin d'accroître le nombre de maisons construites.
(3) Les fonds ont été empruntés de la SCHL et couverts par une garantie d'emprunt ministérielle. Le prêt sera renouvelé tous les cinq ans et remboursé sur une période de 22 ans.
(4) Les coûts du capital et de l'intérêt indiqués sont réels; les autres coûts sont des estimations de la SCHL.
(5) La réserve doit servir à couvrir le coût du remplacement des composantes principales de la maison, notamment la toiture, l'appareil de chauffage, le couvre-plancher et les fenêtres.
(6) Le montant est fixé par la SCHL et peut être payé par les occupants ou la collectivité. Si l'occupant a droit aux prestations d'aide sociale, le montant du loyer sera alors financé par le Programme d'aide sociale du Ministère. En conséquence, si les habitations sont habitées par des prestataires d'aide sociale durant les 22 ans de la subvention, le projet sera payé entièrement par le Ministère, avec l'aide de la SCHL.
(7) La subvention de la SCHL correspond à la différence entre les paiements sur le prêt et les frais d'exploitation repères, et la contribution minimale sous forme de recettes (loyer). Elle est rajustée à chaque renouvellement de prêt et fournie chaque mois pendant 22 ans. À la fin de cette période, la SCHL cessera de subventionner le projet.

Source : Documents d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Politique de 1996 sur le logement dans les réserves

6.26 En 1996, Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont demandé au gouvernement l'autorisation de mettre en œuvre une nouvelle politique fédérale de logement dans les réserves. Celle-ci visait à accroître le contrôle et la reddition de comptes au niveau local pour le logement, à donner plus de souplesse au programme et à favoriser une plus grande utilisation de ressources non gouvernementales pour l'amélioration des conditions de logement. Afin d'atteindre cette souplesse, les Premières nations devaient établir et mettre en œuvre des programmes de logement communautaires et des plans pluriannuels en matière de logement. Les programmes et plans en question devaient intégrer plusieurs éléments conformes aux objectifs suivants de la nouvelle politique :

- protéger les maisons existantes et prolonger leur durée de vie utile, et veiller à ce que les habitations répondent aux normes nationales minimales, en mettant en vigueur des régimes d'entretien et d'assurance, et des programmes de rénovation;
- construire de nouvelles habitations de qualité et d'un prix abordable, conçues pour répondre à l'éventail des besoins de la collectivité;
- favoriser la fierté chez les occupants et une responsabilité partagée, y compris la propriété des habitations et l'accroissement de l'investissement privé;
- relier les activités dans le domaine du logement à la formation, à l'emploi et au développement des entreprises, afin de créer de nouvelles possibilités de développement socioéconomique.

6.27 En vertu de la politique proposée, les plans et programmes de logement pluriannuels des collectivités devaient constituer les principaux outils pour coordonner les ressources, mesurer les progrès et renforcer la reddition de comptes au gouvernement et aux collectivités. Ils devaient aussi servir de base pour l'aide financière du gouvernement fédéral.

6.28 Le Ministère et la SCHL ont présenté plusieurs options au gouvernement en 1996. Celles-ci différaient par le niveau de ressources fédérales qui seraient offertes pour financer la nouvelle politique et par le rythme auquel elles pourraient être obtenues. Le Ministère et la SCHL ont annoncé que des fonds de 140 millions de dollars seraient réaffectés à partir de ressources existantes, au cours des cinq années suivantes, afin de financer les changements apportés par la politique. L'Assemblée des Premières nations a toutefois demandé une augmentation plus marquée des dépenses fédérales en se basant sur la conviction que les Premières nations ont un droit au logement en vertu des traités. Selon les estimations de l'Assemblée, il faudrait environ 750 millions de dollars par année pour répondre aux besoins de logement de la population en pleine croissance dans les réserves et un montant additionnel de 2,5 milliards de dollars pour combler la pénurie de maisons appropriées.

6.29 Le gouvernement a approuvé la nouvelle politique en juillet 1996. Selon le Ministère, en date de mars 2001, environ 400 collectivités des Premières nations avaient adopté la nouvelle politique et obtenu une contribution ponctuelle, qui totalisait environ 240 millions de dollars. Le montant fourni provenait de la réaffectation de fonds au sein du Ministère. Les collectivités qu n'ont pas adopté la politique de 1996 continuent de fonctionner selon l'ancienne politique.

Objet de la vérification

6.30 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné la prestation des programmes de logement dans les réserves des Premières nations. La vérification avait pour objectifs de déterminer si on avait défini les rôles, les responsabilités et les résultats escomptés; si les gestionnaires avaient des garanties quant au rendement du programme et s'ils prenaient des mesures correctives, au besoin; si on disposait des autorisations nécessaires et si celles-ci étaient respectées; et si on avait fourni au Parlement l'information appropriée.

6.31 La vérification a porté sur les activités du Ministère et de la SCHL liées au logement dans les réserves, et sur les résultats obtenus à cet égard. Nous n'avons pas vérifié les activités des Premières nations et de leurs organisations. Toutefois, nous avons recueilli leur point de vue sur les questions de logement, et nous nous sommes rendus dans huit collectivités des Premières nations afin de constater sur place la situation en matière de logement. Des détails sur la vérification sont présentés à la fin du chapitre, à la rubrique « À propos de la vérification ».

Observations et recommandations

Rôles et responsabilités

6.32 Nous nous attendions à ce qu'à la suite de l'approbation de la nouvelle politique sur le logement en 1996, Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement aient défini clairement leurs rôles et leurs responsabilités, ainsi que les résultats escomptés, tant pour eux-mêmes que pour les gouvernements des Premières nations et les personnes touchées. Toutefois, nous avons constaté peu de consensus entre les parties sur ce qu'elles croyaient être leurs responsabilités et leurs rôles respectifs pour répondre aux besoins en matière de logement des personnes vivant dans les réserves. Nous avons aussi constaté que les programmes et les mécanismes de financement du Ministère et de la SCHL touchant le logement dans les réserves sont complexes et qu'ils ont besoin d'être simplifiés. Ces questions ont une incidence négative sur les niveaux de participation aux programmes et sur la gestion du logement dans les réserves.

Les principaux intervenants ne s'entendent pas sur leurs rôles et leurs responsabilités

6.33 Les principales parties qui s'occupent du logement dans les réserves sont Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, les Premières nations et leurs administrations

responsables du logement ainsi que les conseils tribaux, et enfin les familles vivant dans les habitations. Chacune de ces parties a un rôle important à jouer en ce qui concerne la prestation et l'entretien de logements appropriés dans les réserves.

6.34 Beaucoup de membres, de chefs, de conseils et d'organisations des Premières nations croient que les membres des Premières nations vivant dans les réserves ont droit, en vertu des traités, à des logements gratuits. Ils pensent donc que le gouvernement fédéral a la responsabilité de fournir aux Premières nations des fonds suffisants pour le logement, de manière à s'acquitter de ses obligations en vertu des traités. Le gouvernement, pour sa part, n'est pas d'accord avec cette opinion selon laquelle le logement dans les réserves est un droit issu des traités, et il fournit une aide selon sa politique du logement.

6.35 Dans les collectivités des Premières nations qui favorisent le concept du « logement gratuit », beaucoup de personnes refusent de fournir une contribution financière pour répondre à leurs besoins de logement. En outre, certaines Premières nations ne profitent pas de l'aide de la SCHL parce que celle-ci exige une contribution financière de la part des personnes ou de la collectivité. Pour cette raison, il est difficile, selon le Ministère et la SCHL, de planifier et de gérer les programmes fédéraux qui demandent une contribution des personnes ou de la collectivité.

6.36 Le Ministère et la SCHL n'ont pas défini, conjointement ou séparément, les résultats qu'ils souhaitent atteindre avec l'aide fédérale fournie, en ce qui a trait à la grave pénurie de logements, ni établi l'échéancier pour y arriver. De plus, les organismes ne déterminent pas toujours clairement leurs responsabilités ni leurs rôles respectifs. Par exemple, il est difficile de savoir qui a la responsabilité d'allouer les fonds de la SCHL aux régions. La SCHL a agi en se fiant à l'idée qu'il revient au Ministère de déterminer comment les fonds de la SCHL seront alloués. Le Ministère croit toutefois que son rôle se limite à prodiguer des conseils à la SCHL, mais que celle-ci n'est pas obligée de les suivre. Ce manque de précisions obscurcit la reddition de comptes concernant les fonds alloués par la SCHL aux différentes régions.

6.37 Il est également difficile de voir si le rôle du Ministère consiste à faire office d'organisme de financement, ou ce que sous-tend ce rôle. Nous avons constaté que les pratiques variaient sensiblement d'une région à l'autre. Alors que certaines régions s'efforcent de gérer leurs programmes de logement, par exemple en fournissant les fonds par projet, la plupart des régions interprètent leur rôle comme celui d'un service de financement n'ayant que peu ou pas de comptes à rendre en ce qui a trait aux résultats.

6.38 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, après consultation des Premières nations, devraient parvenir à une entente générale sur leurs responsabilités et leurs rôles respectifs pour remédier à la pénurie de logements dans les réserves.

Réponse d'Affaires indiennes du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL travaillera avec Affaires indiennes et du Nord Canada et les Premières nations pour s'assurer que les rôles et les responsabilités respectifs sont bien compris. Les programmes de la SCHL ont des objectifs, des directives visant les orientations et des mécanismes de reddition de comptes clairement définis. Ces objectifs comportent la création d'une nouvelle offre de logements pour lutter contre le surpeuplement, combler les nouvelles demandes, financer les réparations aux habitations existantes, répondre aux besoins particuliers des personnes âgées ou handicapées en matière de logement, et développer le potentiel des Premières nations et de leurs organismes d'habitation. Le rôle de la SCHL est clair. En qualité d'organisme national responsable de l'habitation, elle applique des programmes de logement spécialisés et offre aux Premières nations des occasions de développement de leur potentiel dans ce secteur. En ce qui concerne les décisions relatives aux affectations, la politique du logement de 1996 a confirmé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada joue le rôle prépondérant relativement aux logements dans les réserves et, de ce fait, le Ministère attribue des budgets de programme à la SCHL (Programme de logement sans but lucratif dans les réserves lié à l'article 95 et Programme d'aide à la remise en état des logements) parallèlement à ses fonds affectés au logement.

Les programmes et les mécanismes de financement fédéraux sont complexes

6.39 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Ministère et la SCHL ont instauré, au cours des dernières décennies, un certain nombre de programmes et de mécanismes de financement afin de fournir de l'aide aux Premières nations pour le logement dans les réserves. Ces programmes fonctionnaient, dans une large mesure, indépendamment les uns des autres et n'étaient pas bien coordonnés. Les changements instaurés à la suite de la politique de 1996 visaient, entre autres, à simplifier la prestation de l'aide fédérale et à renforcer la reddition de comptes au gouvernement et aux collectivités des Premières nations. Or, nous avons constaté que, dans l'ensemble, les programmes et les mécanismes de financement continuent d'être complexes et que la reddition de comptes au sujet des résultats continue d'être floue.

6.40 Le Ministère et la SCHL financent tous deux la construction et la rénovation de maisons. Les programmes et les mécanismes de financement des deux organismes sont très différents et fort complexes. L'annexe B illustre ces différences et cette complexité.

6.41 Au sein du Ministère, les activités liées au logement dans les réserves font partie des activités du Programme des affaires indiennes et inuites, qui fournit une aide financière globale aux collectivités. Le Ministère possède deux politiques sur le logement et utilise cinq différents types d'accords de financement pour transférer les fonds aux Premières nations. Bien que ces accords renferment des dispositions générales sur la façon dont l'argent doit être dépensé, ils ne précisent pas toujours les résultats escomptés ou n'exigent pas que les bénéficiaires soient responsables des résultats.

6.42 La SCHL a instauré un programme plus simple après l'adoption de la politique de 1996, mais elle n'a pas harmonisé l'ancien programme avec le nouveau. En conséquence, la SCHL et les Premières nations touchées gèrent maintenant deux programmes, comportant des conditions de fonctionnement et de financement différentes ainsi que des exigences en matière de rapports différentes. Cette situation se poursuivra jusqu'à ce que les anciens accords viennent à expiration, au cours des quinze à vingt prochaines années.

6.43 Le fait de devoir traiter avec deux organismes fédéraux distincts, qui appliquent un certain nombre de programmes de logement en vertu de cadres de gestion et de contrôle différents, vient encore ajouter à la complexité. Les Premières nations nous ont dit qu'elles ne comprennent pas pourquoi elles doivent avoir affaire à deux organismes, et qu'elles trouvent les programmes difficiles à comprendre et coûteux à administrer. Le Ministère et la SCHL nous ont informés que le Ministère a pour mandat de fournir une aide générale à toutes les Premières nations, alors que la SCHL offre des programmes de logement spécialisés et des conseils experts en matière de logement.

6.44 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement devraient simplifier la structure et la prestation de leurs programmes.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL est d'accord avec cette recommandation et est déterminée à continuer de trouver des façons de simplifier la structure et l'application des programmes. La grande variété d'options de programme témoigne de la complexité du logement dans les réserves.

Rendement des programmes

La contamination par la moisissure constitue un problème important

6.45 La moisissure est une sorte de champignon qui a l'apparence du coton. Dans certaines conditions, la moisissure produit des substances toxiques qui peuvent causer des maux de tête, des étourdissements et des nausées. Selon le Ministère, la moisissure constitue un problème dans beaucoup de maisons situées dans les réserves. Les principaux facteurs qui contribuent à la formation de moisissure sont l'absence de soins et d'entretien adéquats, une circulation de l'air et une ventilation insuffisantes, une mauvaise localisation, un drainage insuffisant, le surpeuplement des logements et des techniques de construction inappropriées.

6.46 Après l'adoption de la politique de 1996, un comité formé de membres d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de la SCHL, de Santé Canada et de l'Assemblée des Premières nations a été mis sur pied afin de s'attaquer au problème de la moisissure. Jusqu'à maintenant, les efforts n'ont porté que sur la sensibilisation au problème et la prévention de la moisissure, par la distribution de trousses d'information et de brochures pour les chefs de famille. La SCHL, de concert avec un groupe consultatif autochtone, a aussi élaboré des séances de formation afin de pouvoir disposer de

conseillers techniques qualifiés pour aider les Premières nations à faire face aux urgences en matière de santé et de sécurité reliées à la moisissure.

Contamination par la moisissure à l'intérieur d'une maison située dans une réserve.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

6.47 Nous sommes préoccupés par le fait que, même si on a déterminé depuis plusieurs années que la contamination par la moisissure constitue un problème de santé et de sécurité sérieux qui va en s'aggravant, aucune stratégie ou plan d'action détaillé pour y remédier n'a encore été établi. Affaires indiennes et du Nord Canada et la SCHL n'ont pas encore évalué pleinement, avec les Premières nations, l'étendue de la contamination dans les réserves, ni le coût total des mesures correctives — qui pourrait dépasser 100 millions de dollars si l'on se fonde sur les estimations préliminaires effectuées dans trois régions. À l'heure actuelle, ni le Ministère ni la SCHL ne savent combien d'argent ils dépensent pour remédier au problème de la moisissure, car ils n'assurent pas de suivi distinct de ces coûts.

6.48 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et Santé Canada devraient élaborer, après consultation des Premières nations, une stratégie et un plan d'action détaillés afin de régler le problème de la moisissure dans les logements des réserves.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL reconnaît que le problème de contamination par les moisissures dans les réserves est sérieux. Elle va continuer de collaborer avec Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada et l'Assemblée des Premières nations pour s'attaquer à cette question.

Réponse de Santé Canada. D'accord.

Il existe peu de garanties que les maisons dans les réserves sont conformes au Code national du bâtiment

6.49 Depuis 1983, le gouvernement fédéral exige que toutes les nouvelles constructions financées par le Ministère soient à tout le moins conformes aux normes du Code national du bâtiment. Cette exigence vise à prolonger la durée de vie utile des maisons, à protéger la santé et la sécurité des occupants, et à aider à ce que les coûts de fonctionnement soient raisonnables. Nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère et la SCHL ne peuvent démontrer que l'ensemble des maisons construites avec l'aide financière du gouvernement fédéral dans les réserves sont conformes au Code national du bâtiment.

6.50 Selon les fonctionnaires du Ministère, le chef et le conseil de chaque bande doivent veiller à ce que toutes les unités de logement dans les réserves, y compris celles qui reçoivent une aide financière fédérale, soient conformes au Code national du bâtiment. Il existe un certain nombre de processus pour assurer des services d'inspection. Certaines Premières nations ont leurs propres inspecteurs, alors que d'autres s'en remettent à leur conseil tribal ou à des services d'inspection gérés par les Premières nations. Il n'est cependant

pas toujours facile de voir dans quelle mesure ces inspections assurent le respect du Code national du bâtiment. Nous avons constaté que l'exigence pour les Premières nations de fournir au Ministère des rapports d'inspection variait d'une région à l'autre. Sauf dans une région, la plupart des rapports que nous avons examinés ne montraient pas que les logements étaient conformes au Code national du bâtiment. Cela nous inquiète, car sans l'application de méthodes d'inspection appropriées, il y a de grands risques que les habitations construites et rénovées avec une aide financière du Ministère ne répondent pas aux normes.

6.51 Les activités de logement subventionnées dans le cadre des programmes de la SCHL présentent des risques semblables. La SCHL exige que les Premières nations prennent la responsabilité de s'assurer que les logements sont conformes au Code national du bâtiment, mais elle n'exige pas d'attestation à cet effet. Même si les nouveaux projets de construction exigent jusqu'à six inspections sur place, celles-ci ne visent pas à attester le respect du Code, mais plutôt à évaluer les progrès réalisés dans le cadre des travaux, aux fins des paiements.

6.52 Même si l'incapacité du Ministère et de la SCHL de démontrer le respect du Code national du bâtiment pour les unités de logement bénéficiant d'une subvention fédérale constitue une grave lacune, les deux organismes n'en déploient pas moins des efforts pour promouvoir la capacité des Premières nations dans ce domaine. Ils assurent le développement de cette capacité en appuyant des institutions d'inspection gérées par les Premières nations et en déployant des efforts tels que l'initiative des services d'inspection pour les Autochtones. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire avant que le gouvernement et les Premières nations puissent être certains que les maisons ayant reçu une subvention fédérale sont conformes au Code national du bâtiment. Il faudra notamment renforcer davantage la capacité des Premières nations d'effectuer les inspections.

6.53 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, après consultation des Premières nations, devraient fournir l'assurance raisonnable que tous les logements subventionnés par le gouvernement fédéral dans les réserves sont conformes au Code national du bâtiment.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL n'est pas un organisme de réglementation et elle n'a ni le mandat ni le pouvoir de faire respecter les codes ou les normes du bâtiment. Il incombe aux Premières nations de mettre en place des mesures d'assurance de la qualité et de s'assurer que les codes sont respectés. Il en va de même pour le logement à l'extérieur des réserves, où les autorités locales comme les municipalités et, parfois, les provinces doivent veiller à l'application des codes et des normes du bâtiment. La SCHL va continuer de favoriser le développement du potentiel des Premières nations dans le secteur des services techniques. L'initiative de la SCHL concernant les services d'inspection autochtones offre actuellement de la formation, du soutien et

des débouchés d'emploi afin de renforcer le potentiel des Premières nations en matière d'inspection.

Des critères d'admissibilité flous et une surveillance inadéquate en ce qui concerne les transferts par le Ministère de fonds d'urgence pour le logement en fin d'exercice

6.54 En janvier 2001, le Ministère a réaffecté environ 34 millions de dollars de fonds non dépensés provenant d'autres programmes pour répondre à des besoins urgents en matière de logement dans des collectivités des Premières nations. Il a fait la même chose à la fin de 2001-2002, les fonds réaffectés totalisant environ 40 millions de dollars. Cette réaffectation de ressources visait à fournir des fonds additionnels aux collectivités des Premières nations dont les logements étaient insalubres et surpeuplés — soit des conditions posant des risques graves pour la santé et la sécurité qui ne pouvaient être réglées à l'aide du budget actuel du programme de logement.

6.55 Nous nous attendions à ce que le Ministère établisse des critères d'admissibilité clairs et des pratiques de surveillance adéquates lors de la réaffectation de fonds au logement. Or, nous avons constaté qu'en raison de la confirmation tardive de la disponibilité de ces fonds, le Ministère et les Premières nations subissaient des pressions pour dépenser l'argent avant la fin de l'exercice. Cette situation a abouti à des « dépenses d'urgence » au sein du Ministère, qui ont produit des résultats discutables.

6.56 Le Ministère n'avait pas établi de critères d'admissibilité clairs ni de méthode transparente pour l'allocation de fonds d'urgence pour le logement. Nous avons noté des incohérences dans l'information fournie par les régions au sujet du financement recommandé et dans les allocations finales confirmées par l'administration centrale. Les fonctionnaires du Ministère n'ont pu nous fournir de justification claire pour expliquer ces incohérences.

6.57 Nous avons aussi remarqué que l'information de gestion précisant comment les fonds étaient dépensés était inadéquate. Le Ministère ne pouvait montrer dans quelle mesure les fonds d'urgence pour le logement ont été utilisés de façon adéquate ni s'ils ont été effectivement dépensés à cette fin. Nous jugeons préoccupant que les processus de gestion actuels ne permettent pas d'assurer l'utilisation la plus efficace possible de ces fonds.

6.58 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir des critères d'admissibilité clairs pour l'utilisation des fonds provenant d'autres programmes et qui sont réaffectés au logement. Il devrait aussi contrôler les résultats obtenus au moyen de ces fonds en regard des objectifs fixés.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Les plans de logement communautaires ne sont pas utilisés de la façon prévue

6.59 En vertu de la nouvelle politique de 1996 sur le logement, les Premières nations participantes doivent établir des plans de logement communautaires pluriannuels qui servent à relier les fonds et programmes pour le logement aux programmes de formation, de création d'emplois et de possibilités d'emplois, et aux activités de développement économique. Ces plans de

logement devaient servir d'outils principaux pour coordonner les ressources, mesurer les progrès et renforcer la reddition de comptes au gouvernement et à la collectivité. Ils visaient aussi à appuyer le financement fédéral.

6.60 La politique de 1996 reposait sur l'idée que les plans de logement communautaires aideraient les Premières nations à remédier au problème de la pénurie de logements appropriés dans les réserves. Nous avons toutefois constaté que ces plans ne sont pas utilisés aux fins prévues par la politique. Ainsi, le Ministère n'examine pas les plans de façon appropriée par rapport aux critères qu'il a lui-même établis. Dans une région, même si le plan indiquait que la collectivité ne fournirait pas de fonds pour la construction de maisons, cette région a informé l'administration centrale que la collectivité en question apporterait une contribution de plus de 400 000 $.

6.61 Nous avons aussi noté que le Ministère ne supervise pas de façon adéquate la mise en œuvre des plans de logement. Dans le cas mentionné ci-dessus, le plan indiquait que neuf maisons seraient construites en 2002-2003. Lorsque nous nous sommes rendus dans cette collectivité en octobre 2002, nous avons appris qu'aucune maison n'avait encore été construite et qu'on ne prévoyait pas en construire. Les fonctionnaires du Ministère n'étaient pas au courant de cette situation.

6.62 Les plans communautaires ne sont pas utilisés pour la coordination et l'allocation des fonds fédéraux. Le Ministère les considère simplement comme un outil de planification pour chacune des Premières nations. Il continue, pour allouer et administrer l'aide au logement, de se servir des documents de planification qui étaient utilisés avant l'adoption de la politique de 1996. Nous avons aussi remarqué que les plans ne sont pas transmis à la SCHL.

6.63 Plusieurs Premières nations nous ont dit qu'elles ne peuvent mettre pleinement en œuvre leurs plans de logement en raison de ressources insuffisantes. Le Ministère nous a aussi informés qu'il ne possède pas suffisamment de ressources pour gérer le programme de logement de façon appropriée. Il a soutenu qu'il faudrait du personnel supplémentaire afin que les bureaux régionaux disposent d'une plus grande capacité pour mieux gérer le programme de logement, et en particulier pour examiner et surveiller de façon appropriée les plans communautaires. Toutefois, le Ministère n'a pas montré qu'il ne pouvait trouver dans son budget global annuel, s'élevant à plus de cinq milliards de dollars, les ressources nécessaires pour gérer de façon appropriée son programme de logement.

6.64 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement devraient prendre les mesures nécessaires, après consultation des Premières nations, pour que les plans de logement communautaires soient utilisés de la façon prévue dans la politique de 1996 sur le logement.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL est d'accord avec cette recommandation et est disposée à soutenir les Premières nations et Affaires indiennes et du Nord Canada dans leurs

tentatives de créer et de mettre en œuvre un processus de planification communautaire qui soit conforme à l'esprit de la politique du logement de 1996.

Dans son rôle de soutien au processus de planification, la SCHL donne accès à de l'information sur ses programmes et services, tant à Affaires indiennes et du Nord Canada qu'aux Premières nations, afin que les plans puissent éventuellement en tenir compte. Les plafonds de financement touchant les programmes et les critères d'admissibilité limitent l'accès aux programmes de la SCHL à certaines collectivités au cours d'une année donnée.

Les contrôles internes de la SCHL concernant le versement des subventions comportent des lacunes

6.65 La SCHL dépense environ 13 millions de dollars par année pour gérer l'aide au logement dans les réserves. Nous nous attendions à ce que la SCHL dispose de contrôles internes et de méthodes de gestion pour veiller à ce que les nouveaux projets de logement soient approuvés et construits de façon adéquate, et que les projets approuvés antérieurement soient conformes aux accords d'exploitation.

6.66 Nous avons constaté que les nouveaux projets de logement sont approuvés de façon adéquate, mais que le processus est trop long, ce qui fait que la plupart des projets ne débutent qu'assez tard dans l'exercice financier. Pendant la période de construction, la SCHL veille à ce que des inspections soient menées afin de mesurer les progrès réalisés avant de verser les fonds, et elle se sert de rapports vérifiés pour s'assurer que les projets sont réalisés sans dépasser les budgets prévus. Beaucoup de Premières nations nous ont dit que les « maisons de la SCHL » sont de meilleure qualité que les « maisons de bandes », qui sont en général financées à l'aide de fonds du Ministère.

6.67 Après la construction, la SCHL administre les subventions au logement conformément à l'accord d'exploitation. Un élément important de ce processus consiste à s'assurer que les paiements de subvention versés sont exacts. Chaque fois qu'un prêt est renouvelé, la SCHL doit rajuster ses paiements de subvention en fonction du nouveau taux d'intérêt. Ce rajustement doit être effectué dans le mois qui suit la date de renouvellement du prêt et il doit être correctement examiné et approuvé.

6.68 Nous avons noté plusieurs cas où la SCHL n'avait pas rajusté les paiements de subvention à temps. Dans une région, pour une Première nation qui avait droit à une aide sous forme de subvention, il a fallu 37 mois à la SCHL avant que celle-ci commence à effectuer les paiements. Dans une autre région, la SCHL a omis de rajuster le montant de la subvention accordée à deux Premières nations, après que celles-ci ont eu renouvelé un certain nombre de prêts entre 1999 et 2002. Cette situation s'est poursuivie pendant 32 mois, et a entraîné des paiements en trop de 300 000 $. À la fin de notre vérification, la SCHL n'avait pas encore recouvré ces fonds.

6.69 Dans le cadre du processus de renouvellement des prêts, les Premières nations doivent demander trois soumissions distinctes de taux d'intérêt afin de faire en sorte que le taux qu'elles obtiennent soit concurrentiel. Selon les lignes directrices de la SCHL, les paiements de subvention devraient être calculés en fonction du taux le plus bas proposé. Cependant, nous avons noté plusieurs cas où la SCHL avait calculé et versé les paiements de subvention sans s'assurer que la Première nation avait demandé les soumissions exigées, ou qu'elle avait choisi la soumission offrant le plus faible taux d'intérêt. Cela accroît le risque qu'un paiement de subvention soit incorrect.

6.70 Lors d'une vérification interne récente de la SCHL, des lacunes de contrôle semblables ont été relevées. Plus précisément, la vérification a mis en évidence qu'il n'existait pas dans toutes les régions des contrôles permettant de garantir que les renouvellements de prêt sont traités en temps opportun. Sur les 384 prêts de l'échantillon de vérification, 94 (24 p. 100) avaient été traités au moins quatre mois après la date de renouvellement prévue, et 40 (10 p. 100 de l'ensemble des prêts), avaient été traités au moins 11 mois après la date de renouvellement.

6.71 La vérification interne a aussi permis de constater l'absence, dans certaines régions, de contrôles visant à assurer que les rajustements sont exacts. Sur les 384 prêts de l'échantillon de vérification, 17 (4 p. 100) comportaient des erreurs dans le calcul des rajustements. Dans le cas d'un prêt, cette erreur atteignait environ 44 000 $.

La SCHL a de la difficulté à s'assurer que les Premières nations respectent les accords d'exploitation

6.72 Les accords d'exploitation pour les projets sont les documents clés qui définissent les conditions du financement fourni par la SCHL aux Premières nations. Nous avons constaté que celles-ci avaient de la difficulté à respecter certaines exigences importantes des accords, et que peu de mesures correctives avaient été prises, voire aucune. Voici certains exemples de non-respect :

- Plusieurs Premières nations ne percevaient pas de loyers auprès de leurs membres ou percevaient un montant inférieur à celui qui avait été convenu avec la SCHL.
- Beaucoup de Premières nations ne versaient pas suffisamment de fonds dans leur réserve de remplacement (voir la pièce 6.2) ou dépensaient l'argent de cette réserve sans avoir obtenu l'approbation de la SCHL. La vérification interne de la Société a montré que dans 129 des 167 dossiers examinés (77 p. 100), les réserves de remplacement des Premières nations pour les projets de logement ne renfermaient pas assez de fonds. De plus, selon la vérification, dans 28 de ces 129 dossiers (22 p. 100), la SCHL n'avait pas abordé ce problème dans sa correspondance avec la Première nation ou il n'y avait pas eu de correspondance avec la Première nation après l'examen des états financiers.
- Certaines Premières nations n'ont pas soumis leurs états financiers vérifiés dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice.

- Dans plusieurs cas, les critères de sélection des bénéficiaires ou les rapports de données sur le projet n'avaient pas été fournis. Ces critères de sélection et cette information aideraient la SCHL à déterminer si le logement visé s'adresse réellement à des familles à revenu faible ou moyen vivant dans la collectivité.
- Certains vérificateurs des Premières nations n'ont pas confirmé que la Première nation avait demandé et obtenu une preuve du revenu du client devant payer le loyer en fonction d'un barème de loyers selon les revenus. En outre, certains vérificateurs ont confirmé que les Premières nations n'avaient pas obtenu cette information.

6.73 Nous sommes préoccupés par les lacunes que présentent les contrôles internes et les méthodes de gestion s'appliquant aux paiements de subvention, et par le non-respect des accords d'exploitation. La SCHL nous a informés que des mesures correctives ont été prises ou sont prévues afin de régler ces problèmes. Dans le cadre de ces mesures, la SCHL devrait trouver des moyens concrets d'aider les Premières nations à remplir leurs obligations selon les accords d'exploitation tout en respectant son obligation de gérer le programme de façon appropriée.

6.74 **Recommandation.** La Société canadienne d'hypothèques et de logement devrait renforcer ses contrôles internes des paiements de subvention et, après consultation des Premières nations, s'assurer du respect des accords d'exploitation.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL est d'accord avec cette recommandation. Les conclusions de la vérification confirment ce que la vérification interne de la SCHL a mis en lumière. Des mesures sont actuellement prises pour corriger la faiblesse des contrôles, dont ceux qui ont trait au versement des subventions. En ce qui a trait au paiement excédentaire de subventions, la SCHL s'affaire à déterminer l'ampleur du problème et à mettre au point, avec la Première nation, un calendrier de remboursement devant faire en sorte que la Première nation n'aura pas à subir de difficultés financières excessives. La Société mettra aussi l'accent sur le respect des accords d'exploitation et s'assurera que les Premières nations possèdent le potentiel nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de ces ententes.

Manque d'information appropriée sur les dépenses et les résultats

6.75 L'information requise pour gérer l'aide au logement dans les réserves et pour mesurer les résultats obtenus n'est pas adéquate et n'est pas communiquée sur une base régulière entre le Ministère et la SCHL. Le Ministère recueille de l'information auprès des Premières nations sur le caractère approprié de leur stock de logements et sur le nombre de maisons construites et rénovées. On ne prend pas cependant les mesures nécessaires pour assurer la qualité de cette information. De plus, les critères utilisés pour déterminer si une maison est appropriée ou inappropriée sont vagues, ce qui amène diverses interprétations. La SCHL a besoin d'obtenir des Premières nations de l'information sur les projets, de façon à pouvoir superviser les

projets de logement et à se servir de cette information pour orienter ses dépenses de fonds. Elle effectue aussi des inspections périodiques d'un échantillon de maisons subventionnées, dans les collectivités bénéficiaires.

6.76 Nous avons constaté que le Ministère et la SCHL utilisent rarement cette information pour gérer l'aide au logement et en évaluer les résultats. Ainsi, ils ne s'appuient généralement pas sur cette information pour allouer les fonds aux Premières nations. Le financement de base en matière de logement est plutôt alloué essentiellement en fonction de la population.

6.77 Le Ministère et la SCHL n'ont pas défini de règles communes que les Premières nations pourraient utiliser pour leurs rapports financiers. La SCHL fournit aux Premières nations un modèle de présentation détaillé des rapports financiers et exige que leurs vérificateurs formulent une opinion selon ce modèle. Pour sa part, le Ministère demande que les Premières nations fournissent de l'information financière sommaire préparée selon les principes comptables généralement reconnus. Le Ministère et la SCHL ne peuvent donc pas évaluer la situation financière générale d'une Première nation donnée, en ce qui a trait au logement dans la réserve.

6.78 Le Ministère et la SCHL considèrent les états financiers vérifiés comme un outil essentiel pour surveiller la façon dont les Premières nations utilisent les fonds fédéraux. Nous avons cependant remarqué que plusieurs vérificateurs exprimaient des réserves dans leurs rapports ou même refusaient de formuler une opinion. De plus, alors que la SCHL se sert des états financiers vérifiés des Premières nations pour évaluer la viabilité des projets de logement qu'elle subventionne, le Ministère n'examine en général pas ces états financiers pour gérer son programme de logement.

6.79 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement devraient définir, recueillir et utiliser, après consultation des Premières nations, de l'information fiable pour gérer l'aide au logement dans les réserves.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL est d'accord avec cette recommandation et collaborera avec Affaires indiennes et du Nord Canada et les Premières nations pour rationaliser, dans la mesure du possible, les exigences au chapitre de la production de rapports, en prenant en considération le fait que la SCHL est une société d'État régie par des politiques et des lois distinctes, qui affectent les exigences en matière de rapports ainsi que la nature et le financement de ses programmes.

Respect des autorisations directrices

Le Ministère doit obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour l'autorisation de programme

6.80 Nous nous attendions à ce que le Ministère possède une autorisation précise pour régir son programme de logement et à ce qu'il la respecte. Toutefois, nous avons constaté que les autorisations existantes présentaient des ambiguïtés et que le Conseil du Trésor n'avait pas approuvé les conditions

de programme en vertu de la politique de 1996. Ce facteur a une incidence sur la façon dont le Ministère et les Premières nations comprennent le programme.

6.81 Nous avons observé que bon nombre des conditions de la politique de 1996 sur le logement mises en œuvre par le Ministère diffèrent de celles du programme de logement que le Conseil du Trésor a approuvées initialement dans les années 1980. Malgré cela, le Ministère n'a pas demandé l'approbation du Conseil avant de mettre en œuvre les changements visés par la politique.

6.82 La politique de 1996 se fondait pour une large part sur l'impression qu'il fallait supprimer certaines limites importantes au financement imposées dans les années 1980, parce qu'elles empêchaient d'améliorer davantage le logement dans les réserves. Vu la difficulté de trouver des sources de financement non gouvernementales, la subvention à la construction ou à la rénovation était souvent la seule source de fonds pour construire ou rénover les maisons. On s'est donc retrouvé avec des maisons ne convenant pas à la taille du ménage ou ne répondant pas à ses besoins. Le Ministère considérait aussi que le fait de financer seulement les coûts d'immobilisations en vertu de son programme de logement n'encourageait pas les Premières nations à s'intéresser aux autres aspects du logement, comme la nécessité de fournir un financement approprié pour les maisons, de les assurer et de les entretenir pour les garder en bon état. Par conséquent, en vertu de la politique de 1996, le Ministère a élargi la gamme des coûts admissibles pour les subventions au logement au-delà de ce qui avait été approuvé initialement par le Conseil du Trésor. Les subventions pouvaient dorénavant servir à payer les assurances, les intérêts sur les fonds empruntés ou l'administration générale du stock de logements. Afin d'élargir la gamme de dépenses admissibles, le Ministère a transféré des fonds de son programme d'immobilisations sans demander l'autorisation du Conseil du Trésor.

6.83 L'autorisation du programme est importante pour mettre en œuvre la politique. Même si les conditions approuvées dans les années 1980 n'ont pas été annulées, leur application dans le contexte de la politique de 1996 est ambiguë, car les bureaux régionaux n'ont reçu que peu de directives à ce chapitre. Lors de nos visites dans les bureaux régionaux du Ministère, nous avons noté que les interprétations de la politique du logement de 1996 différaient. Selon certains fonctionnaires, la politique portait seulement sur les fonds accordés lorsque le plan communautaire de la Première nation était approuvé. D'autres ont soutenu que la politique couvrait tous les fonds pour le logement, mais qu'elle était valide seulement pour la période visée par le plan — c'est-à-dire cinq ans. À notre avis, les fonctionnaires auront de la difficulté à mettre en œuvre une politique s'ils ne savent pas comment l'interpréter. Il est donc nécessaire de résoudre toutes les ambiguïtés.

6.84 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait demander au Conseil du Trésor d'approuver les conditions de la politique de 1996 sur le logement. Le Ministère devrait aussi fournir à ses bureaux

régionaux des directives et une formation suffisantes pour s'assurer que la politique est bien comprise et appliquée de façon uniforme.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Le Ministère n'applique pas de façon uniforme sa politique sur l'allocation-logement

6.85 Comme les autres « besoins fondamentaux », l'allocation-logement, une composante de l'aide sociale, est fournie en général selon les taux de prestation et les critères d'admissibilité établis par les provinces. L'allocation-logement est une subvention additionnelle au coût du logement pour les Premières nations. Afin de s'assurer que son programme d'aide sociale ne fait pas double emploi avec le financement que les Premières nations reçoivent dans le cadre des programmes de logement fédéraux, le Ministère a établi en 1990 une politique sur l'allocation-logement. Les conditions en vertu desquelles une collectivité peut obtenir l'allocation-logement, pour un bénéficiaire de l'aide sociale vivant dans une maison donnée, sont les suivantes :

- L'habitation ne doit pas avoir été construite seulement avec des fonds du gouvernement.
- L'habitation doit faire l'objet de remboursements sur un prêt.
- La collectivité doit généralement percevoir un loyer pour cette habitation, qu'elle soit occupée par une personne recevant de l'aide sociale ou non.
- Le montant du loyer doit être raisonnable compte tenu des besoins du ménage, de la taille du logement, de sa condition et des pratiques de location de la collectivité.

6.86 La politique sur l'allocation-logement de 1990 a été établie à titre de politique provisoire pour remédier à certaines conditions de logement dans les réserves, en attendant l'instauration d'une nouvelle politique de logement. Pendant les années 1990, le Programme de la SCHL lié à l'article 95 a entraîné de nouvelles demandes de fonds pour l'allocation-logement de la part des Premières nations de différentes régions, et ce, à des moments différents. Or, la capacité d'une région de répondre à la demande dépendait de la disponibilité de fonds à cette fin. Selon le Ministère, certaines régions ne pouvaient pas fournir d'allocation-logement aux collectivités des Premières nations en raison du manque de fonds. C'est pourquoi la politique provisoire n'était pas appliquée de façon uniforme et équitable dans l'ensemble du pays. Même si le Ministère avait reconnu dès 1997 les problèmes de la politique provisoire, celle-ci n'avait pas encore été mise à jour à la fin de notre vérification.

6.87 Selon le Ministère, pour que la politique provisoire sur l'allocation-logement soit pleinement mise en œuvre, il faudrait davantage de fonds pour certaines régions. Nous avons noté que d'après une évaluation préliminaire des répercussions financières de l'instauration universelle de l'allocation-logement dans une région donnée, il faudrait un montant supplémentaire de 20 millions de dollars par année pour cette région. Selon le Ministère, le coût

supplémentaire lié à l'application complète de la politique provisoire à l'échelle nationale se situerait entre 40 et 65 millions de dollars par année.

6.88 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait évaluer sa politique provisoire sur l'allocation-logement et approuver une politique finale qui reflète les changements résultant de l'évaluation et tienne compte des niveaux de financement approuvés.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Information à l'intention du Parlement

L'information que reçoit le Parlement est incomplète

6.89 Les rapports du Ministère au Parlement sur les coûts, le rendement des programmes et les résultats en matière de logement dans les réserves sont incomplets. En conséquence, le Parlement ne dispose pas d'un tableau complet de la situation du logement dans les réserves ni de ce qui est vraiment accompli avec les fonds du Ministère et de la SCHL. Notre examen des budgets de dépenses du Ministère au cours des dix dernières années porte à croire qu'il manque des renseignements fondamentaux. La pièce 6.3 résume notre évaluation de l'intégralité de l'information sur le logement que le Ministère communique au Parlement.

6.90 Bien que la SCHL dépense un montant important chaque année (87 millions de dollars en 2000-2001) pour financer le logement dans les réserves, le Ministère n'inclut pas ces chiffres dans le total des dépenses pour le logement. Cependant, il inclut les activités de construction et de rénovation financées par la SCHL dans ses rapports sur le volume des activités dans le domaine du logement. Nous avons aussi constaté que, dans les dépenses communiquées sur le logement, le Ministère omet au moins 109 millions de dollars qu'il fournit chaque année pour le logement, dans le cadre de son programme d'aide sociale et par l'entremise de réaffectations de fonds provenant d'autres activités. Cette pratique en matière de rapports entraîne une nette sous-estimation des dépenses fédérales totales et donne un tableau incomplet des résultats obtenus au moyen des dépenses communiquées. Il était impossible de trouver, dans les rapports soumis par le Ministère et la SCHL au Parlement, la somme dépensée au cours des dix dernières années et qui s'élève, selon nos estimations, à 3,8 milliards de dollars.

6.91 Pour communiquer ses résultats au Parlement, le Ministère s'est constamment servi, comme principaux indicateurs de rendement, du nombre total de maisons, du pourcentage de maisons appropriées et des changements par rapport à l'exercice antérieur. Selon le Ministère, les conditions du logement s'améliorent puisqu'à la fin de mars 2001 le nombre total des maisons avait augmenté de 1 412 unités au cours de la dernière année et atteint 89 897 unités, et que le pourcentage de maisons appropriées dans les réserves s'était accru pour atteindre 56 p. 100, par rapport à 50 p. 100 en mars 1996.

6.92 Selon nous, l'information fournie ne rend pas entièrement compte des faits. Bien que le nombre total de maisons ait augmenté, notre analyse montre que le nombre moyen de maisons construites depuis l'adoption de la nouvelle

politique en 1996 a en fait baissé de 30 p. 100, passant de 3 522 unités par année, durant la période quinquennale antérieure à 1996, à 2 485 unités. De plus, l'amélioration globale du pourcentage de maisons appropriées entre 1996 et 2001 est presque entièrement attribuable aux nouvelles constructions plutôt qu'aux améliorations apportées aux logements existants.

6.93 Nous avons aussi remarqué que les rapports du Ministère au Parlement n'indiquent pas l'objectif de ses activités dans le domaine du logement ni dans quelle mesure les résultats atteints permettent de remédier à la grave pénurie de logements.

Pièce 6.3 Intégralité de l'information sur le logement communiquée au Parlement par Affaires indiennes et du Nord Canada

Critères régissant les rapports	Mode de rapport actuel dans les rapports sur le rendement du Ministère	Mode de rapport suggéré pour les rapports sur le rendement du Ministère
Le contexte organisationnel et les résultats stratégiques sont clairs.	• Les données sur le logement figurent sous les résultats stratégiques importants reliés à l'objectif « Renforcer les collectivités et les économies, et appuyer les gens ». • On n'indique pas les contributions au logement des autres partenaires.	• Décrire les résultats obtenus avec l'aide fédérale en ce qui a trait à la grave pénurie de logements. • Indiquer les autres partenaires apportant une participation au logement, notamment la SCHL et les Premières nations, et signaler leur contribution aux résultats obtenus.
Les attentes en matière de rendement sont claires et concrètes.	• On ne précise pas comment le logement contribue au résultat stratégique visé; notamment on omet d'indiquer un objectif pour le programme du logement. • On ne décrit pas de stratégies pour réaliser les attentes en matière de rendement.	• Préciser un objectif pour le programme du logement. • Indiquer les stratégies à utiliser pour réaliser les attentes en matière de rendement.
On rapporte les principaux résultats en fonction des attentes.	• On ne communique pas les résultats obtenus en fonction de toutes les attentes en matière de rendement. • On ne parle pas des difficultés éprouvées dans la poursuite des résultats. • On ne parle pas des dépenses de la SCHL ou de sa contribution aux résultats obtenus.	• Communiquer les résultats en fonction de toutes les attentes en matière de rendement. • Indiquer les difficultés rencontrées dans la poursuite des résultats. • Préciser la contribution et les dépenses de la SCHL en matière de logement.
Des documents témoignent de la fiabilité de l'information sur le rendement.	• Le Ministère affirme que l'information sur le logement est « très fiable ». Toutefois, nous avons constaté lors de notre vérification que la fiabilité de celle-ci est douteuse.	• Fournir des indications plus nuancées sur la qualité et les sources de l'information sur le logement.
On montre l'utilisation de l'information sur le rendement.	• Le Ministère n'a pas indiqué qu'il utilise les données sur les résultats pour gérer son programme du logement. • On n'indique pas de leçons apprises ni de plans pour obtenir de meilleurs résultats.	• Indiquer comment on utilise l'information sur les résultats pour gérer le programme du logement. • Indiquer les leçons apprises et les plans établis pour obtenir de meilleurs résultats.

Source : Rapports sur le rendement du Ministère, de 1991-1992 à 2001-2002, et Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale, chapitre 6, « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement ».

politique en 1996 a en fait baissé de 30 p. 100, passant de 3 522 unités par année, durant la période quinquennale antérieure à 1996, à 2 485 unités. De plus, l'amélioration globale du pourcentage de maisons appropriées entre 1996 et 2001 est presque entièrement attribuable aux nouvelles constructions plutôt qu'aux améliorations apportées aux logements existants.

6.93 Nous avons aussi remarqué que les rapports du Ministère au Parlement n'indiquent pas l'objectif de ses activités dans le domaine du logement ni dans quelle mesure les résultats atteints permettent de remédier à la grave pénurie de logements.

Pièce 6.3 Intégralité de l'information sur le logement communiquée au Parlement par Affaires indiennes et du Nord Canada

Critères régissant les rapports	Mode de rapport actuel dans les rapports sur le rendement du Ministère	Mode de rapport suggéré pour les rapports sur le rendement du Ministère
Le contexte organisationnel et les résultats stratégiques sont clairs.	• Les données sur le logement figurent sous les résultats stratégiques importants reliés à l'objectif « Renforcer les collectivités et les économies, et appuyer les gens ». • On n'indique pas les contributions au logement des autres partenaires.	• Décrire les résultats obtenus avec l'aide fédérale en ce qui a trait à la grave pénurie de logements. • Indiquer les autres partenaires apportant une participation au logement, notamment la SCHL et les Premières nations, et signaler leur contribution aux résultats obtenus.
Les attentes en matière de rendement sont claires et concrètes.	• On ne précise pas comment le logement contribue au résultat stratégique visé; notamment on omet d'indiquer un objectif pour le programme du logement. • On ne décrit pas de stratégies pour réaliser les attentes en matière de rendement.	• Préciser un objectif pour le programme du logement. • Indiquer les stratégies à utiliser pour réaliser les attentes en matière de rendement.
On rapporte les principaux résultats en fonction des attentes.	• On ne communique pas les résultats obtenus en fonction de toutes les attentes en matière de rendement. • On ne parle pas des difficultés éprouvées dans la poursuite des résultats. • On ne parle pas des dépenses de la SCHL ou de sa contribution aux résultats obtenus.	• Communiquer les résultats en fonction de toutes les attentes en matière de rendement. • Indiquer les difficultés rencontrées dans la poursuite des résultats. • Préciser la contribution et les dépenses de la SCHL en matière de logement.
Des documents témoignent de la fiabilité de l'information sur le rendement.	• Le Ministère affirme que l'information sur le logement est « très fiable ». Toutefois, nous avons constaté lors de notre vérification que la fiabilité de celle-ci est douteuse.	• Fournir des indications plus nuancées sur la qualité et les sources de l'information sur le logement.
On montre l'utilisation de l'information sur le rendement.	• Le Ministère n'a pas indiqué qu'il utilise les données sur les résultats pour gérer son programme du logement. • On n'indique pas de leçons apprises ni de plans pour obtenir de meilleurs résultats.	• Indiquer comment on utilise l'information sur les résultats pour gérer le programme du logement. • Indiquer les leçons apprises et les plans établis pour obtenir de meilleurs résultats.

Source : Rapports sur le rendement du Ministère, de 1991-1992 à 2001-2002, et Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale, chapitre 6, « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement »

6.94 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement, améliorer ses rapports au Parlement. Ces rapports devraient clairement indiquer les résultats escomptés, rendre compte des coûts, du rendement des programmes et des résultats obtenus, et mieux indiquer l'effet que les résultats communiqués ont sur la grave pénurie de logements.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. D'accord.

Réponse de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. La SCHL est d'accord avec cette recommandation. Dans son rapport annuel qu'elle soumet au Conseil du Trésor et dépose devant le Parlement, la Société fait état séparément des dépenses touchant les réserves. La SCHL soumet aussi de l'information à Affaires indiennes et du Nord Canada pour les besoins d'établissement de rapports. La Société va travailler avec ce ministère, qui a le rôle prépondérant, afin de veiller à ce que l'information lui soit accessible, de façon à ce qu'il puisse produire, pour le Parlement, un rapport complet de tous les logements financés par le gouvernement fédéral dans les réserves.

Conclusion

6.95 Nous avons constaté que, malgré les nombreuses études sur le logement dans les réserves et malgré les investissements importants de fonds fédéraux, il y a encore une grave pénurie de logements appropriés pour loger la population des réserves, qui est jeune et ne cesse de s'accroître. La vérification a permis de cerner un certain nombre de facteurs qui nuisent aux progrès. Un de ces facteurs est que les principales parties intéressées ne s'entendent pas sur leurs rôles ni sur leurs responsabilités. Il existe en particulier une divergence d'opinion de longue date entre le gouvernement et plusieurs Premières nations en ce qui concerne la justification de l'aide fédérale. De plus, les deux principales entités fédérales qui fournissent de l'aide n'ont pas défini, conjointement ou séparément, les résultats qu'elles souhaitent atteindre avec leur aide en vue de remédier à la grave pénurie de logements, ni établi l'échéancier pour y arriver. En outre, les programmes et les mécanismes de financement du Ministère et de la SCHL pour appuyer le logement dans les réserves sont complexes et ont besoin d'être simplifiés. Il faut aussi déterminer clairement qui est responsable des résultats.

6.96 Le Ministère et la SCHL doivent renforcer la gestion de leurs programmes de logement. Bien que certaines mesures correctives soient prises ou prévues actuellement, nous avons relevé un certain nombre de domaines où il est possible d'améliorer le rendement des programmes et le respect des autorisations. Nous les avons inclus dans nos recommandations.

6.97 Le Ministère, la SCHL et les Premières nations doivent avoir en main une meilleure information sur les coûts du logement dans les réserves, sur le rendement des programmes et sur les résultats obtenus, afin de pouvoir prendre des décisions éclairées sur l'allocation de ressources peu abondantes et de renforcer la reddition de comptes au sujet de l'argent dépensé et des résultats obtenus. Actuellement, le Parlement n'obtient qu'une information incomplète sur la situation du logement dans les réserves et sur les résultats atteints avec l'aide fédérale en vue de remédier à la grave pénurie de logements.

6.98 Nous reconnaissons que la question du logement dans les réserves comporte des obstacles et des problèmes de longue date, et que toute solution exige la volonté politique et la bonne foi de toutes les parties. Cependant, nous sommes d'avis qu'une approche mieux ciblée de l'aide fédérale s'avère nécessaire pour remédier à la grave pénurie de logements appropriés.

Réponse globale d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada accepte les recommandations du chapitre 6 qui s'adressent à lui, et il collaborera avec les Premières nations, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et les autres ministères fédéraux concernés afin d'élaborer les stratégies pertinentes pour améliorer les conditions du logement dans les réserves.

Réponse globale de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. En tant qu'organisme responsable de l'habitation au Canada, la SCHL est déterminée à améliorer les logements des Premières nations dans les réserves en mettant en œuvre des programmes spécialisés et des activités connexes de développement du potentiel des Autochtones. Outre les programmes mentionnés dans le présent chapitre, c'est-à-dire celui lié à l'article 95 et le Programme d'aide à la remise en état des logements, la SCHL applique d'autres programmes et prodigue des services connexes aux collectivités des Premières nations et aux organismes d'habitation. Compte tenu des niveaux de financement actuels, la SCHL n'a pas une influence considérable sur les conditions de logement dans les réserves au moyen de subventions directes. Les réponses de la SCHL aux recommandations sont incluses dans le chapitre.

À propos de la vérification

Les questions autochtones constituent l'un des principaux secteurs d'intérêt de la vérificatrice générale. C'est pourquoi, dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné la prestation des programmes de logement dans les réserves, programmes qui ont une incidence sur les conditions sociales, économiques et environnementales auxquelles font face les Autochtones et leurs collectivités.

La vérification avait pour objectifs de déterminer si on avait défini les rôles, les responsabilités et les résultats escomptés; si les gestionnaires avaient une certaine assurance quant au rendement des programmes et s'ils prenaient au besoin des mesures correctives; s'il existait des autorisations et si celles-ci étaient respectées; enfin, si le Parlement obtenait une information appropriée.

Étendue et méthode

Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement sont les deux principaux organismes fédéraux qui aident les Premières nations à répondre à leurs besoins de logement dans les réserves. La vérification portait sur leurs activités en matière de logement dans les réserves, et sur les résultats obtenus. Elle couvrait principalement les programmes établis spécialement à cette fin et incluait les autres programmes d'appui de ces deux organismes, lorsqu'il y avait lieu. Nous avons examiné les changements apportés aux politiques et analysé l'information portant sur les dix années écoulées depuis notre dernière vérification. Nous nous sommes aussi penchés (pour 2000-2001) sur les systèmes et les pratiques que le Ministère et la SCHL utilisent pour transférer et contrôler les fonds fédéraux, dans le cas de 30 Premières nations, et sur les rapports concernant les coûts et les résultats.

L'équipe de vérification a mené des entrevues avec des gestionnaires et des employés du Ministère et de la SCHL, et examiné les documents pertinents, à l'administration centrale du Ministère et de la SCHL et dans six régions (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Alberta et Colombie-Britannique). Bien que nous n'ayons pas vérifié les activités des Premières nations et de leurs organisations, nous avons recueilli leur point de vue sur les questions liées au logement. L'équipe s'est aussi rendue dans huit collectivités des Premières nations. Au cours de ces visites, nous avons discuté avec les dirigeants politiques et les gestionnaires du logement, et observé de façon générale les conditions du logement. Nous avons aussi recueilli l'opinion des organisations nationales et régionales des Premières nations, notamment de l'Assemblée des Premières nations, de l'Assemblée des chefs du Manitoba et de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, et nous avons examiné la documentation que ces organisations nous ont fournie.

Critères

Nous avons fondé notre vérification sur les critères suivants :

- Il y a des autorisations claires et celles-ci sont respectées.
- Les rôles, responsabilités et résultats escomptés sont définis de façon précise.
- L'allocation des ressources est conforme aux objectifs des programmes.
- Les programmes sont mis en œuvre selon les principes de l'efficience et de l'économie.
- Le Parlement obtient une information appropriée sur les résultats et les coûts.

Travail de vérification connexe

Voir aussi le chapitre 1, « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux » du Rapport de la vérificatrice générale de décembre 2002.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Joe Martire
Directeurs : André Côté, Gerald Chu

Erin Jellinek
Mathieu Lefèvre
Pascale Legault
Martha Fortier
Monica Reda

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Chronologie des principaux rapports et études sur le logement dans les réserves au cours des vingt dernières années

Année	
1983	Dans le rapport du **Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens**, aussi connu sous le nom de Rapport Penner, on concluait que le développement économique par la mise en valeur des terres et des ressources dans les réserves était insuffisant. Le Comité recommandait que, jusqu'à ce qu'on ait réglé les revendications et fourni des assises territoriales et des ressources suffisantes, on verse aux Premières nations les fonds nécessaires pour leur permettre de développer leur infrastructure communautaire, notamment en ce qui concerne les réseaux d'eau et d'égout, et le logement.
1985	Dans le rapport du **Groupe de travail chargé de l'examen des programmes**, soit le Rapport du Groupe de travail Nielsen, on notait que la situation du logement dans les réserves continuait d'être la pire au Canada, comme en témoignait le fait qu'un quart des unités de logement avaient besoin de rénovations majeures et que le tiers des unités de logement étaient surpeuplées. Selon le Groupe de travail, il fallait au moins 500 millions de dollars pour remédier à la pénurie de logements. On recommandait notamment, dans le rapport, de fournir de l'aide au logement en fonction des besoins et non en vertu d'un droit.
1990	Dans le rapport du **Comité permanent des affaires autochtones** à la Chambre des communes, « Questions en suspens : Programme d'action pour les Canadiens dans les années 1990 », on notait que le besoin crucial de logements appropriés dans les réserves continuait d'être l'un des problèmes les plus difficiles auquel devaient faire face les Autochtones et le gouvernement. Dans ce rapport, on qualifiait la situation du logement dans beaucoup de Premières nations comme une situation de crise — une crise qui a des répercussions sur d'autres aspects, tels que la santé et l'éducation.
1991	Dans le chapitre d'un rapport du vérificateur général sur Affaires indiennes et du Nord Canada, on concluait que le nombre de maisons fournies chaque année dans les réserves ne permettait pas de répondre aux besoins normaux de remplacement et que l'état de bon nombre des maisons anciennes des réserves était parmi les pires au Canada. On ajoutait en outre que le Ministère ne possédait aucun plan pour surmonter la pénurie existante de logements. Le Bureau du vérificateur général a recommandé au Ministère de réaffecter certaines de ses ressources existantes à ce secteur et d'explorer de nouvelles approches afin de permettre et de favoriser les investissements de capitaux du secteur privé dans le marché du logement des réserves.
1992	Dans le rapport du **Comité permanent des affaires autochtones** à la Chambre des communes, « Le logement des Autochtones — Le temps d'agir », on concluait à l'existence d'une crise du logement autochtone, due pour une large part aux réductions du budget fédéral, et on ajoutait que la prise de mesures pour remédier à la crise du logement dans les réserves constituait une condition préalable essentielle pour régler bon nombre de problèmes sociaux et de santé. En outre, on notait plus précisément que le taux de logements surpeuplés dans les réserves était considérablement plus élevé que la moyenne canadienne, et que l'écart à cet égard ne cessait de s'accroître. On signalait aussi que seulement la moitié des 70 000 maisons dans les réserves étaient appropriées et habitables. Le rapport renfermait 14 recommandations principales sur le logement, qui proposaient notamment l'injection de fonds pour surmonter la pénurie de logements et les lacunes en matière de santé et de sécurité, et l'apport de précisions sur la responsabilité du gouvernement et son rôle en matière de logement dans les réserves.
1993	Dans un rapport de suivi sur le chapitre 14 du rapport de 1991, le **Bureau du vérificateur général** se disait d'accord avec la recommandation faite par le Comité permanent des affaires autochtones, à savoir que le gouvernement s'empresse de parachever immédiatement l'examen effectué par le Ministère sur le programme du logement dans les réserves, amorcé en 1975, et qu'il présente des recommandations au Cabinet pour l'établissement d'une nouvelle politique du logement dans les réserves. On affirmait dans le rapport que le problème de la pénurie de logements était complexe et qu'il fallait, pour le régler, mettre en œuvre des consultations auprès de toutes les parties concernées et faire en sorte que des mesures soient prises par ces parties.

Année	
1996	Dans le rapport de la **Commission royale sur les peuples autochtones**, on concluait que les logements des Autochtones ne répondaient pas aux normes et qu'ils menaçaient leur santé et leur bien-être. On qualifiait d'intolérables les conditions de vie des Autochtones, ajoutant qu'il fallait traiter les risques graves pour leur santé et leur sécurité comme une situation d'urgence exigeant la prise de mesures immédiates. En outre, on notait que plus du quart des maisons dans les réserves avaient besoin de réparations importantes ou exigeaient d'être remplacées. Le rapport renfermait onze recommandations sur le logement, notamment la nécessité de mettre en œuvre des mesures afin de surmonter la pénurie de logements sur une période de dix ans, d'injecter des fonds supplémentaires en ce domaine, de préciser les droits en matière de logement en vertu des traités, d'assurer un plus grand contrôle et une plus grande compétence en matière de logement, d'établir des institutions des Premières nations pour administrer ce secteur, d'assurer une responsabilité partagée des coûts du logement et d'instaurer une coopération entre les Premières nations et le gouvernement dans ce domaine.
1998	Dans le document **Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones**, le gouvernement a indiqué que l'un des éléments contribuant le plus au bien-être d'un individu est l'accès à un logement de bonne qualité. Il a reconnu que le logement est un secteur prioritaire et a prévu d'augmenter ses investissements de façon à pouvoir, en combinaison avec les ressources existantes, accélérer la mise en œuvre par les Premières nations de la nouvelle politique sur le logement dans les réserves.

Source : Documents cités.

Annexe B Complexité des programmes de logement — Affaires indiennes et du Nord Canada et Société canadienne d'hypothèques et de logement

	Affaires indiennes et du Nord Canada			Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)		
Politique ou programme[1]	Politique de 1983	Politique de 1996	Garantie d'emprunt ministérielle	Article 95 : programme de réduction du taux d'intérêt à 2 %	Article 95 : programme de subventions majorées	Programme d'aide à la remise en état des logements
Nombre de Premières nations ou d'unités visées par les services	Environ 146 Premières nations (au 31 mars 2001)[2]	Environ 400 Premières nations (au 31 mars 2001)	591 Premières nations (depuis l'instauration du programme en 1966)	Environ 18 000 unités	Environ 4 000 unités	Environ 9 577 unités (de 1992 à 2001)
Principales caractéristiques	*Construction* : Subvention de 19 000 $ à 45 000 $ par unité, selon l'endroit. *Rénovation* : Subvention se chiffrant en moyenne à 6 000 $ par unité. *Allocation du financement* : Le financement est alloué surtout en fonction de la population. Le budget de base a été établi au début des années 1990.	Le niveau et le mode d'allocation des fonds demeurent inchangés; toutefois, on peut utiliser le financement pour appuyer un large éventail d'activités du domaine du logement, notamment la construction, la rénovation, les assurances et l'entretien.	Le Ministère garantit le remboursement d'un prêt au prêteur approuvé en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* lorsqu'une Première nation ou un individu manque à ses obligations. Si le Ministère doit rembourser le prêt, il recouvre ensuite les fonds auprès de la Première nation.	La subvention est fournie chaque mois pendant la durée du prêt, afin de réduire à 2 % le taux d'intérêt sur les dépenses d'immobilisations. Le loyer, perçu selon un barème tenant compte du revenu, ne dépasse pas un montant maximal défini.	Une subvention majorée est fournie chaque mois pendant la durée du prêt afin de couvrir la différence entre les paiements sur le prêt et les frais d'exploitation repères, et la contribution minimale sous forme de recettes. Une contribution minimale sous forme de recettes est toutefois exigée (financée par la collecte des loyers, d'autres fonds de la Première nation ou des fonds du Programme d'aide sociale du Ministère, si l'occupant est un prestataire d'aide sociale).	Aide financière pour réparer des logements insalubres afin d'assurer un niveau minimal de santé et de sécurité, ou de permettre l'accès des personnes handicapées. Une partie de l'aide peut être remise et une partie est remboursable, selon le coût des réparations admissibles, les revenus du foyer et le lieu de la collectivité de la Première nation. Le montant maximal pouvant être remis va de 12 000 $ à 18 000 $.

Annexe B Complexité des programmes de logement — Affaires indiennes et du Nord Canada et Société canadienne d'hypothèques et de logement

	Affaires indiennes et du Nord Canada			Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)		
Politique ou programme[1]	Politique de 1983	Politique de 1996	Garantie d'emprunt ministérielle	Article 95 : programme de réduction du taux d'intérêt à 2 %	Article 95 : programme de subventions majorées	Programme d'aide à la remise en état des logements
Nombre de Premières nations ou d'unités visées par les services	Environ 146 Premières nations (au 31 mars 2001)[2]	Environ 400 Premières nations (au 31 mars 2001)	591 Premières nations (depuis l'instauration du programme en 1966)	Environ 18 000 unités	Environ 4 000 unités	Environ 9 577 unités (de 1992 à 2001)
Principales caractéristiques	*Construction* : Subvention de 19 000 $ à 45 000 $ par unité, selon l'endroit. *Rénovation* : Subvention se chiffrant en moyenne à 6 000 $ par unité. *Allocation du financement* : Le financement est alloué surtout en fonction de la population. Le budget de base a été établi au début des années 1990.	Le niveau et le mode d'allocation des fonds demeurent inchangés; toutefois, on peut utiliser le financement pour appuyer un large éventail d'activités du domaine du logement, notamment la construction, la rénovation, les assurances et l'entretien.	Le Ministère garantit le remboursement d'un prêt au prêteur approuvé en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation* lorsqu'une Première nation ou un individu manque à ses obligations. Si le Ministère doit rembourser le prêt, il recouvre ensuite les fonds auprès de la Première nation.	La subvention est fournie chaque mois pendant la durée du prêt, afin de réduire à 2 % le taux d'intérêt sur les dépenses d'immobilisations. Le loyer, perçu selon un barème tenant compte du revenu, ne dépasse pas un montant maximal défini.	Une subvention majorée est fournie chaque mois pendant la durée du prêt afin de couvrir la différence entre les paiements sur le prêt et les frais d'exploitation repères, et la contribution minimale sous forme de recettes. Une contribution minimale sous forme de recettes est toutefois exigée (financée par la collecte des loyers, d'autres fonds de la Première nation ou des fonds du Programme d'aide sociale du Ministère, si l'occupant est un prestataire d'aide sociale).	Aide financière pour réparer des logements insalubres afin d'assurer un niveau minimal de santé et de sécurité, ou de permettre l'accès des personnes handicapées. Une partie de l'aide peut être remise et une partie est remboursable, selon le coût des réparations admissibles, les revenus du foyer et le lieu de la collectivité de la Première nation. Le montant maximal pouvant être remis va de 12 000 $ à 18 000 $.

Annexe B (suite)

	Affaires indiennes et du Nord Canada			Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)		
Admissibilité	Toutes les Premières nations qui n'ont pas adopté la politique du logement de 1996.	- Élaboration de programmes et de politiques du logement afin de répondre aux besoins et aux possibilités au niveau local. - Élaboration de plans pluriannuels du logement prévoyant des travaux précis et les ressources nécessaires.	- Les projets de logement doivent être viables. - Pour les prêts à des individus, on exige une réputation financière satisfaisante et la capacité de rembourser le prêt. - La Première nation doit être bien gérée et fonctionner sans déficit important, et posséder des antécédents satisfaisants en ce qui concerne le respect de ses obligations financières et l'achèvement de ses projets de logement.	*Nouveaux projets* : À partir de 1997, tous les nouveaux projets de construction relèvent du programme de subventions majorées. *Projets existants* : Ils fonctionnent selon les ententes d'exploitation des projets.	*Nouveaux projets* : - Accès à des terres libres de toute charge. - Admissibilité à une garantie d'emprunt ministérielle. - Projets actuels fonctionnant en vertu des accords d'exploitation des projets. *Projets existants* : - Ils fonctionnent selon les accords d'exploitation des projets.	Première nation ou propriétaire individuel de maison ayant un revenu limité, dont la maison a plus de cinq ans et ne possède pas les installations de base nécessaires ou a besoin de réparations importantes.
Exigences régissant la prestation[3]	Ententes globales annuelles de financement. *Construction* : Établir et exécuter les plans de mise en œuvre du projet, comprenant les travaux à exécuter, l'échéancier et les coûts. - Conformité aux exigences des codes. *Rénovation* : Exigences semblables. Ententes globales pluriannuelles de financement. *Construction* : Établir et exécuter le plan d'immobilisations approuvé, comprenant les travaux à exécuter, l'échéancier et les coûts. - Conformité aux exigences des codes. *Rénovation* : Pas d'exigences définies.	Ententes globales annuelles de financement. *Construction* : Établir et exécuter les plans de mise en œuvre du projet, comprenant les travaux à exécuter, l'échéancier et les coûts. - Conformité aux exigences des codes. *Rénovation* : Exigences semblables. Ententes globales pluriannuelles de financement. *Construction* : Établir et exécuter le plan d'immobilisations approuvé, comprenant les travaux à exécuter, l'échéancier et les coûts. - Conformité aux exigences des codes. *Rénovation* : Pas d'exigences définies.	- Les prêts doivent être utilisés pour le logement. - Évaluation environnementale de la propriété visée. - Engagement officiel de la Première nation de rembourser le Ministère si celui-ci est obligé de payer le montant de la garantie.	*Nouveaux projets* : À partir de 1997, tous les nouveaux projets de construction relèvent du programme de subventions majorées. *Subventions actuelles* : - Perception d'un loyer tenant compte du revenu de l'occupant. - Vérification annuelle du revenu du l'occupant. - Versement des paiements sur le prêt en entier et à temps. - Financement de la réserve de remplacement. - Allocations des unités pour maintenir la viabilité financière du projet et du programme. - Visites des clients et inspections cycliques effectuées périodiquement par la SCHL.	*Nouveaux projets* : - Ils doivent être conformes aux plans approuvés, au cahier des charges et aux codes du bâtiment applicables. *Subventions actuelles* : - Paiements sur les prêts effectués en entier et à temps. - Financement de la contribution minimale sous forme de recettes, de la réserve de remplacement et de la réserve de fonctionnement. - Utilisation des critères de sélection des bénéficiaires. - Visites des clients et inspections cycliques effectuées périodiquement par la SCHL.	- Exécuter toutes les réparations obligatoires afin de faire en sorte que la propriété réponde aux niveaux minimaux exigés en matière de santé et de sécurité, et d'assurer le prolongement de sa vie utile d'au moins 15 ans. - Adopter des normes d'occupation et d'entretien des bâtiments acceptables pour la SCHL.

Annexe B (suite)

	Affaires indiennes et du Nord Canada			Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)		
Exigences en matière de rapports	- Plan d'immobilisations quinquennal (mis à jour chaque année). - Rapport annuel sur la situation du logement. - Rapport annuel sur les nombres totaux de maisons. - Certificat d'achèvement pour les nouvelles habitations construites[4].	- Plan d'immobilisations quinquennal (mis à jour chaque année). - Rapport annuel sur la situation du logement. - Rapport annuel sur les nombres totaux de logements. - Certificat d'achèvement pour les nouvelles habitations construites. - Mise à jour annuelle du plan de logement communautaire.	Les prêteurs doivent soumettre les rapports suivants au Ministère : - Rapport sur les conditions régissant les prêts garantis. - Rapport de situation annuel sur les prêts garantis.	- Rapports annuels des données sur les projets. - États financiers annuels vérifiés (renfermant la confirmation qu'on a effectué une vérification des revenus).	- État vérifié des dépenses finales en immobilisations, une fois que la construction est terminée. - États financiers annuels vérifiés.	- Inspections ou envoi des factures des travaux achevés, après quoi la SCHL verse le montant prévu. - Rapport d'inspection finale.

Notes : 1. Les programmes du Ministère et de la SCHL ne s'excluent pas mutuellement. Par exemple, les Premières nations peuvent utiliser les subventions du Ministère pour financer des projets de la SCHL en vertu de l'article 95. Ces projets exigent aussi l'appui des garanties d'emprunt ministérielles. Toutefois, les subventions de la SCHL pour le Programme d'aide à la remise en état des logements ne peuvent être utilisées pour financer la rénovation d'unités construites en vertu de l'article 95.
2. Chiffre calculé d'après le nombre de Premières nations qui ont présenté des rapports sur les conditions du logement au Ministère en 2001.
3. L'interprétation et l'application de certaines exigences liées à la prestation varient d'une région à l'autre. Il existe un type d'entente annuelle de financement et quatre types d'ententes globales pluriannuelles de financement (modes optionnels de financement, entente de transfert financier, entente de financement Affaires indiennes et du Nord Canada—Première nation et entente de financement Canada—Première nation).
4. Les exigences régissant les certificats d'achèvement dépendent du type d'entente de financement utilisée et des conditions rattachées aux allocations additionnelles pour le logement.

Source : Documents d'Affaires indiennes du Nord Canada et de la Societé canadienne d'hypothèques et de logement.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

2003

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

AVRIL

Chapitre 7

Défense nationale —
La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

125 OAG BVG 1878•2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003

N° de catalogue FA1-2003/1-7F
ISBN 0-662-88646-1

Chapitre

7

Défense nationale

La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

De vastes étendues de terres ont été confiées aux Forces canadiennes 4

D'autres vérifications ont déjà porté sur les préoccupations liées à la gestion de l'environnement 4

Objet de la vérification 4

Observations et recommandations 5

Diligence raisonnable requise 5

Certaines activités liées à l'entraînement n'étaient pas conformes à la législation fédérale 5

Emploi d'outils de gérance environnementale 10

Le Ministère dispose d'un protocole touchant la gestion des questions environnementales et la gérance environnementale 10

La mise en œuvre du Système de planification des aires de manoeuvre doit être améliorée 11

Il existe de bons exemples de mesures de gestion de l'environnement dans certains sites d'entraînement et d'essai 12

Application peu cohérente de l'approche retenue pour l'utilisation de sites d'entraînement au sol vulnérable 12

Le Ministère doit faire davantage pour atteindre l'objectif de sa Stratégie de développement durable dans le cadre du SPAM 13

Gestion des sites potentiellement contaminés 14

Des matériaux énergétiques risquent de contaminer certains sites 14

Des travaux ont été amorcés en vue de repérer des sites contaminés par des matériaux énergétiques 16

Avant de pouvoir élaborer des plans de gestion cohérents et détaillés pour ses sites contaminés, le Ministère doit d'abord en dresser la liste complète 17

Le Ministère doit préciser les coûts afférents à ses sites contaminés 19

Utilisation continue des terres 20

L'Armée de terre doit se doter d'un plan global pour l'utilisation continue de ses sites d'entraînement et d'essai 20

Conclusion 22

À propos de la vérification 25

Annexe

Sites d'entraînement et d'essai de la Défense nationale visés par la vérification 27

Défense nationale

La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires

Points saillants

7.1 Le ministère de la Défense nationale dispose de sites réservés aux essais du matériel militaire et à l'entraînement du personnel militaire. Même si l'on sait que les activités en question risquent de par leur nature de nuire à l'environnement, il est entendu que les forces armées doivent poursuivre leur entraînement. Néanmoins, la Défense nationale doit se conformer à la législation fédérale qui vise la protection de l'environnement. Nous avons constaté que des activités liées à l'entraînement n'avaient pas été conformes, dans un certain nombre de cas, à certaines lois fédérales, ce qui signifie que le Ministère n'a pas fait preuve de diligence raisonnable dans les cas en question.

7.2 Le Ministère doit démontrer plus clairement qu'il assure la gérance environnementale des terres publiques. À cette fin, il doit prouver qu'il a tenu compte des préoccupations d'ordre environnemental dans le cadre de ses activités d'entraînement et d'essai et qu'il a pris des mesures opportunes pour atténuer les incidences de ces activités. Le Ministère a commencé à mettre en œuvre un protocole élaboré en 1996 qui lui permet de prendre en considération les préoccupations environnementales, mais il n'a pas encore donné suite aux plans d'atténuation, de restauration, de surveillance et de suivi.

7.3 Dans certains cas, la Défense nationale a continué d'exercer des activités d'entraînement sur des sols jugés vulnérables et impropres à la tenue de ces activités, même si elle sait depuis 1988 que certains sites ne conviennent pas. Le Ministère doit se pencher sur la question de l'emploi des sites perturbés et surutilisés. Il faut adopter une approche globale portant sur l'utilisation à faire des terrains d'entraînement afin d'assurer une utilisation continue des sites d'entraînement et d'essai.

7.4 Le Ministère ne dispose pas d'un plan d'action visant la gestion des sites contaminés par des matériaux énergétiques provenant de tirs réels de munitions. Des travaux de recherche récents ont démontré que le tir réel de munitions présente des risques de contamination. Le Ministère a entrepris des travaux afin de recenser les sites contaminés, travaux qu'il doit poursuivre afin de cerner les mesures à prendre pour chaque site. Il doit aussi mettre fin à une certaine confusion touchant la catégorisation des sites contaminés et leur comptabilisation comme éléments de passif.

Contexte et autres observations

7.5 Les Forces canadiennes doivent être prêtes à défendre le Canada et les intérêts des Canadiens tout en contribuant à la paix et à la sécurité internationales. À cette fin, elles procèdent à l'entraînement du personnel ou à l'essai de l'équipement et des munitions sur les diverses bases qu'elles possèdent un peu partout au pays.

7.6 Les militaires doivent s'entraîner et faire l'essai de leur matériel dans des conditions aussi réalistes que possible. Ces activités peuvent souvent nuire à l'environnement immédiat. Par conséquent, la Défense nationale doit assumer la responsabilité, relever le défi, qui lui impose d'atténuer les dommages à l'environnement et de gérer les terrains qu'elle utilise de manière à ce que puissent continuer de s'y dérouler dans l'avenir des exercices d'entraînement. La Défense nationale s'est engagée à respecter le principe du développement durable et à protéger l'environnement dans le cadre de ses activités.

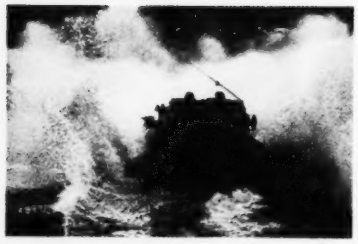
7.7 Le concept de « développement durable » a été défini pour la première fois en 1987 dans le Rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Il s'agit d'« un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Réaction du Ministère. L'exactitude des observations du chapitre satisfait le Ministère. Toutefois certaines des études de cas présentées ne servent qu'à décrire ce qui s'est fait dans le passé. Le Ministère s'est engagé à examiner les progrès réalisés pour ce qui est des points relevés dans le chapitre et à poursuivre le travail déjà amorcé.

Introduction

7.8 La Défense nationale doit se conformer aux lois et aux règlements fédéraux ainsi qu'aux politiques gouvernementales visant à protéger l'environnement. Par ailleurs, le Ministère s'est engagé à respecter la lettre et l'esprit de la législation fédérale et même à faire mieux que ce qu'exige cette législation, et, lorsque les circonstances l'exigent, à respecter les normes internationales, provinciales et municipales..

7.9 Comme tous les ministères, la Défense nationale doit se conformer aux lois fédérales sur la protection de l'environnement — par exemple, la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, les incidences environnementales des projets proposés qui englobent des opérations matérielles, des constructions, des modifications ou d'autres travaux doivent être évaluées afin que soient formulées les décisions pertinentes sur les mesures à prendre dans chaque contexte. La Défense nationale en vertu de cette dernière loi n'est toutefois pas tenue d'effectuer une évaluation environnementale chaque fois qu'elle exerce des activités militaires courantes ou qu'elle met à l'essai des armes sur les terrains réservés à cette fin.



La Défense nationale doit entraîner ses militaires dans des conditions aussi réalistes que possible, mais il lui faut également, dans ce contexte, se conformer aux lois visant à protéger l'environnement.

7.10 Le Code de gérance de l'environnement, publié par le gouvernement fédéral en 1992, exige que les ministères tiennent compte des préoccupations d'ordre environnemental dans le cadre de leurs opérations, qu'ils respectent la lettre et l'esprit de toutes les lois fédérales, ou fassent encore mieux que ce qui est demandé, et qu'ils assurent l'acquisition, la gestion et l'aliénation des terres de façon à protéger les sites ayant une importance écologique. Selon le Guide environnemental pour les gestionnaires immobiliers fédéraux du Secrétariat du Conseil du Trésor, le gouvernement a pour politique d'acquérir, d'utiliser et d'aliéner les biens immobiliers de manière à respecter le principe du développement durable. La Défense nationale doit donc souscrire à ce principe dans le cadre des activités qui se déroulent sur les terrains servant à l'entraînement de son personnel et aux essais de son matériel.

7.11 Dans son rapport sur le rendement, la Défense nationale indique chaque année au Parlement où elle se situe par rapport aux objectifs particuliers de sa stratégie de développement durable.

7.12 La politique ministérielle de protection et de gérance de l'environnement prévoit la protection des « biens ... confiés à la garde du MDN et des FC ». Elle affirme que la Défense nationale témoignera de son respect de l'environnement dans toutes ses activités par la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable, la tenue d'évaluations environnementales et l'exercice d'une diligence raisonnable. La politique exige que les particuliers fassent preuve de diligence raisonnable grâce aux mesures suivantes : prendre connaissance des lois et des règlements fédéraux en matière d'environnement et les respecter, se montrer prudents, se préparer à faire face aux risques que peut prévoir une personne réfléchie et raisonnable, et réagir aux risques et aux incidents le plus tôt possible.

De vastes étendues de terres ont été confiées aux Forces canadiennes

7.13 Au total, des terres d'une superficie d'environ 18 000 kilomètres carrés, c'est-à-dire plus de trois fois la surface de l'Île-du-Prince-Édouard, ont été confiées à la Défense nationale aux fins de l'entraînement et d'autres activités militaires. L'Armée de terre et la Force aérienne utilisent les sites (secteurs) d'entraînement et d'essai pour des exercices de tir réel de munitions et des exercices d'entraînement. Les activités d'entraînement et d'essai de la Marine se déroulent au large des côtes de l'Atlantique et du Pacifique.

D'autres vérifications ont déjà porté sur les préoccupations liées à la gestion de l'environnement

7.14 Il s'agit de notre deuxième vérification sur la gestion de l'environnement au sein de la Défense nationale depuis la publication, en 1997, de la première Stratégie de développement durable du Ministère. Dans notre rapport de septembre 1999 (chapitre 13, Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement), nous nous sommes penchés sur la façon dont la Défense nationale gère les risques que posent les matières dangereuses comme les substances inflammables, les produits corrosifs et les munitions. Au cours de notre vérification de suivi effectuée en 2001, nous avons constaté ce qui suit : le Ministère a certes pris des mesures pour donner suite à nos préoccupations. Toutefois, il n'a pleinement donné suite qu'à un petit nombre de nos recommandations. Il a de plus modifié ou repoussé plusieurs des délais fixés pour l'achèvement de ses plans d'action.

Objet de la vérification

7.15 Notre vérification visait à déterminer dans quelle mesure la Défense nationale assure la gérance environnementale de ses principaux sites d'entraînement terrestre en tenant compte de considérations environnementales dans le cadre des activités d'entraînement militaire, et ce, en vue de garantir le respect du principe de développement durable dans le cadre de ces activités. Bien que la vérification ait été axée principalement sur les activités terrestres, nous avons néanmoins formulé quelques observations sur l'entraînement et les essais des forces aériennes et maritimes. Pour plus de détails sur l'étendue de la vérification, voir la section « À propos de la vérification » à la fin du chapitre.

7.16 Nous nous attendions à ce qu'un occupant de terres publiques, en l'occurrence la Défense nationale, ait agi de manière responsable et ait :

- respecté les lois et les règlements en vigueur lors du déroulement de ses activités d'entraînement militaire,
- choisi des aires d'entraînement qui conviennent aux activités d'entraînement militaire,
- élaboré et utilisé des outils de gestion qui permettent le déroulement d'activités d'entraînement conçues de manière à respecter le principe de développement durable,

- mis au point une liste de sites potentiellement contaminés par des matériaux énergétiques provenant de tirs réels de munitions, évalué les risques qu'ils présentent et mis en place un plan visant à décontaminer ces sites dans des délais réalistes.

Observations et recommandations

Diligence raisonnable requise

Certaines activités liées à l'entraînement n'étaient pas conformes à la législation fédérale

7.17 Nous avons relevé certains faits indiquant que la Défense nationale ne s'était pas conformée à des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui visent à protéger l'habitat du poisson. Nous avons également noté un cas de non-conformité à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Nous craignons que les cas présentés comme exemples dans le présent chapitre ne témoignent de l'absence d'un juste souci des répercussions environnementales que peuvent avoir les activités quotidiennes du Ministère sur ses aires d'entraînement.

7.18 Il semble y avoir eu infraction à plusieurs lois dans le cas du défrichage de terres et de la vente du bois coupé au Centre d'instruction au combat (CIC) Gagetown. De 1995 à 1997, jusqu'à 7 250 hectares de forêt ont été coupés au CIC Gagetown, au Nouveau-Brunswick, pour agrandir les aires de manœuvre de l'infanterie motorisée (voir à la page 6 l'étude de cas intitulée « Des problèmes d'érosion au Centre d'instruction au combat Gagetown témoignent d'un manque de diligence raisonnable »). La coupe du bois n'a pas été autorisée par le Service canadien des forêts, contrairement aux exigences du Règlement de 1993 sur le bois, Règlement intégré à la *Loi sur les forêts*. Les dispositions de ce Règlement s'appliquent à ces terres en vertu d'un protocole d'entente signé en 1979 qui confiait au Service canadien des forêts la responsabilité de la gestion des terres forestières possédées par la Défense nationale, ce qui incluait les terres du CIC Gagetown. Ce dernier Centre a cessé de faire affaire avec le Service canadien des forêts en 1996. Toutefois le protocole d'entente de 1979 n'a pas été modifié et, par conséquent, demeurait toujours en vigueur l'obligation pour la Défense nationale d'obtenir l'autorisation du Service canadien des forêts avant de procéder à l'abattage des arbres.

7.19 En septembre 2001, le rapport provisoire d'une vérification interne a fait état de plusieurs faiblesses liées aux méthodes d'attribution de contrats employées au CIC Gagetown. Le rapport indiquait que le personnel n'avait pas le pouvoir d'octroyer des contrats. Il y était indiqué que le recours à Construction de Défense (1951) Limitée et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, bien que non obligatoire, aurait pu permettre d'éviter les problèmes occasionnés par les contrats de défrichage. Les vérificateurs internes n'ont trouvé aucune information prouvant que les travaux de défrichage avaient été demandés ou autorisés par le Quartier général de l'Armée de terre.

7.20 Le défrichage constituait une activité conforme à un objectif établi antérieurement avec l'aval de la chaîne de commandement, mais nous n'avons trouvé aucune preuve que le défrichage avait été autorisé. Même si certains documents ministériels indiquent que des officiers supérieurs de la

Des problèmes d'érosion au Centre d'instruction au combat Gagetown témoignent d'un manque de diligence raisonnable

Le Centre d'instruction au combat (CIC) Gagetown est un site d'entraînement principal des Forces canadiennes et est exploité depuis le début des années 1950. Le Centre couvre une superficie de 110 000 hectares, dont 30 000 sont défrichés pour les manœuvres. On trouve sur ce site 65 lacs, 365 marécages et 251 ruisseaux permanents et saisonniers.

Entre février 1995 et mai 1997, plus de 50 contrats ont été attribués pour défricher les terres et augmenter la superficie des zones de manœuvre. Le CIC Gagetown s'est référé aux dispositions de la politique du Conseil du Trésor sur la comptabilisation des opérations non monétaires pour ce qui est de l'octroi des droits de coupe dans le cadre d'un accord de troc pour le dessouchage (essouchage) et d'autres travaux à effectuer. Les contrats prévoyaient l'essouchage de 8 310 hectares après le défrichage, mais les estimations du Ministère indiquent qu'à ce jour, seulement 5 600 hectares environ ont été essouchés, même si 7 250 hectares ont été déboisés.

La valeur des contrats attribués était d'environ 4 millions de dollars, mais le Service canadien des forêts chiffre la valeur du bois à environ 6,7 millions de dollars. D'autre part, le personnel de la base a constaté que les entrepreneurs avaient essouché dans des secteurs où ils n'étaient pas censés le faire et n'ont pas essouché dans des secteurs où ils devaient le faire.

Plusieurs secteurs ne sont pas disponibles pour l'entraînement hors route depuis qu'ils ont été défrichés. Les estimations de la base indiquent que de 10 à 20 p. 100 des secteurs défrichés ne seront jamais utilisables pour l'entraînement en raison des blocs de pierre mis à découvert, de la sédimentation, des sols mous et de la grande vulnérabilité des sols à l'érosion.

En 1988, une évaluation environnementale a permis de conclure qu'il y avait érosion des sols et sédimentation sur le site d'entraînement. Ces phénomènes ont alors été attribués au défrichage massif des terres, aux chemins forestiers mal construits et mal entretenus ainsi qu'aux activités d'entraînement militaires. Un nouvel examen en 2001 a souligné de nouveau les problèmes d'érosion et de sédimentation ainsi que la détérioration de la qualité des eaux de surface.

Dans le cas présent, les incidences de la sédimentation sur l'habitat du poisson peuvent nuire à la reproduction des saumons en remplissant les fosses à saumon naturelles, en rendant instables les lits de pierres, empêchant ainsi la reproduction des poissons, et en provoquant l'érosion des berges des ruisseaux. Tous ces phénomènes nuisent à la vie aquatique.

Les activités menées entre 1988 et 2001 ont aggravé les problèmes signalés dans l'étude de 1988. Alors que la végétation aurait dû être rétablie dans les secteurs nouvellement défrichés immédiatement après l'essouchage, cela n'a pas été fait. On estime que les sols défrichés sont jusqu'à 150 fois plus vulnérables à l'érosion que les sols recouverts d'une végétation dense, tandis que la perte de sol est évaluée à 100 tonnes par hectare dans de nombreux secteurs. Un certain nombre de mesures de lutte contre l'érosion des sols ont été adoptées, mais il reste encore du chemin à faire.

En 1996, la Défense nationale a participé à un accord avec Pêches et Océans Canada en vue d'évaluer l'habitat du poisson sur le site d'entraînement, d'entreprendre des mesures de restauration et d'étudier différentes méthodes permettant un entraînement militaire réaliste sans détérioration de l'environnement.

La Défense nationale a mis de l'avant un plan de remise en état des sites pour le CIC Gagetown en novembre 2001. La proposition demandait l'investissement de 108 millions de dollars sur une période de dix ans pour régler ces problèmes. Cette proposition n'a pas encore été approuvée.

L'ébauche d'un rapport de vérification interne de 2001 signalait des faiblesses au niveau des pouvoirs de passation des marchés, une documentation insuffisante ainsi qu'une mauvaise répartition des tâches. D'autre part, on ne sait trop si une évaluation environnementale a été effectuée. Nous avons constaté qu'une évaluation avait été enregistrée en 1996, mais le Ministère a été incapable de nous en fournir une copie. En 2002, la Défense nationale a entrepris une nouvelle enquête sur toute cette question et elle en est venue à la conclusion que rien ne prouvait qu'un fonctionnaire ou qu'un membre des FC ait sciemment enfreint la loi, dissimulé des renseignements ou tiré un profit personnel des travaux d'agrandissement du CIC Gagetown. Le rapport recommande de ne pas pousser plus loin l'enquête de la police militaire.

L'Énoncé d'éthique de la Défense exige des membres du personnel militaire qu'ils assument les conséquences de leurs décisions et de leurs actes. Malgré les constatations présentées dans un rapport de vérification interne et les conclusions de l'enquête effectuée récemment, personne n'a assumé la responsabilité des incidences environnementales attribuables aux activités de défrichage des terrains.

Base des Forces canadiennes de Gagetown étaient au courant des activités de défrichage, nous n'avons trouvé aucune information prouvant qu'ils avaient officiellement autorisé ou interrompu ces activités.

7.21 De plus, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il aurait fallu procéder à une évaluation environnementale pour les travaux à effectuer sur l'aire d'entraînement des unités motorisées. La tenue d'une évaluation a été consignée en 1996 dans l'Index fédéral des évaluations gouvernementales, mais le Ministère n'a pu nous fournir de copie du document corroborant la tenue de cette évaluation.

7.22 L'érosion et l'envasement de ruisseaux au Centre d'instruction au combat (CIC) Gagetown contrevenaient à la *Loi sur les pêches*. Le défrichage effectué en 1996 au CIC Gagetown a entraîné l'envasement d'un ruisseau servant à la reproduction du saumon, en violation du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (voir à la page 6 l'étude de cas intitulée « Des problèmes d'érosion au Centre d'instruction au combat Gagetown témoignent d'un manque de diligence raisonnable »). Ce défrichage, si le ministre des Pêches et des Océans l'avait autorisé, n'aurait pas contrevenu aux dispositions de ce paragraphe. Toutefois, rien n'indique que la Défense nationale a obtenu de ce ministre l'autorisation d'entreprendre les travaux en question.

L'érosion et l'endommagement des ruisseaux peuvent avoir des effets sur l'habitat du poisson.

7.23 L'érosion qui a occasionné l'envasement de ruisseaux au CIC Gagetown a été accrue par le défrichage des terres et le déplacement de véhicules sur des sols où la végétation se faisait rare. Il incombe tout d'abord à la Défense nationale de prévenir l'envasement des ruisseaux qui se trouvent sur les sites militaires. Ce ministère est tenu de mener ses activités et de gérer ses terrains conformément aux lois environnementales; il n'a peut-être pas fait preuve de diligence raisonnable dans le cas présent. Pêches et Océans Canada et Environnement Canada sont responsables de la mise en application des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui portent sur la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution. Environnement Canada, en vertu d'un protocole d'entente conclu avec Pêches et Océans Canada, a charge de voir au respect des dispositions susmentionnées portant sur la prévention de la pollution. Si le ministre des Pêches et des Océans apprend que des travaux risquent de nuire à l'habitat du poisson sur un site d'entraînement, il peut demander à la Défense nationale de fournir de l'information sur les travaux en question et, éventuellement, demander la modification ou l'annulation de ces derniers.

7.24 De la vase continue de s'infiltrer dans les ruisseaux. À ce jour, Pêches et Océans Canada a choisi d'inciter la Défense nationale à se conformer à la *Loi* en collaborant avec elle plutôt que d'appliquer les sanctions prévues par la *Loi*.

7.25 Immersion de substances lors d'essais effectués à Nanoose Bay, en Colombie-Britannique. Depuis 1965, des masses de plomb, des batteries au lithium et d'autres substances ont été immergées dans les Centres d'expérimentation d'essais maritimes des Forces canadiennes, situés au large

de la côte de la Colombie-Britannique (voir ci-dessous l'étude de cas intitulée « La Défense nationale n'a pas cherché à évaluer les effets des substances immergées à Nanoose Bay »). Cette situation soulève la question de la conformité aux dispositions de la *Loi sur les pêches* touchant la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution. Récemment, Pêches et Océans Canada en est arrivé à la conclusion que les matériaux des batteries au lithium constituaient une substance nocive et que leur rejet dans les eaux, s'il est prouvé que ce rejet détruit l'habitat du poisson, enfreindrait les dispositions du paragraphe 36(3) de la *Loi*. On n'a pas recueilli depuis 1996 suffisamment de données pour déterminer avec précision les répercussions de ces rejets.

7.26 Mesures prises pour réparer les dommages causés à des ruisseaux à la SFC Aldergrove. En 1994, puis à nouveau en 1995, à la Station des Forces canadiennes Aldergrove, en Colombie-Britannique, de la vase et des sédiments se sont déversés dans un ruisseau qui se jette à son tour dans la rivière Salmon, un cours d'eau où vivent de nombreux poissons (voir à la page 9 l'étude de cas intitulée « L'envasement qui a endommagé les frayères dans la rivière Salmon témoigne d'un manque de diligence raisonnable à la Station des Forces canadiennes Aldergrove »). Dans un premier temps, le personnel de la Défense nationale y a mené des travaux qui ne respectaient pas les normes environnementales. Pêches et Océans Canada a alors déterminé que l'incident contrevenait à l'article 35 de la *Loi sur les pêches* et des représentants du Ministère ont entrepris des démarches pour que l'affaire soit soumise aux tribunaux à l'automne 1996. Toutefois, la *Loi sur les pêches*

La Défense nationale n'a pas cherché à évaluer les effets des substances immergées à Nanoose Bay

Les Forces canadiennes ont jeté des masses de plomb et des batteries au lithium, dans le cadre des essais effectués depuis 1965, dans les eaux désignées comme Centres d'expérimentation et d'essais maritimes des Forces canadiennes, au large des côtes de la Colombie-Britannique. Une évaluation environnementale de cette aire d'entraînement a été effectuée en 1996, mais elle n'a pas évalué directement les effets de ces substances immergées sur les poissons et sur leur habitat. Malgré tout, Pêches et Océans Canada n'avait pas l'impression que ces rejets constituaient un risque chimique important pour les stocks de poissons ou une grave perturbation de leur habitat. Ce Ministère a néanmoins incité la Défense nationale à examiner la possibilité de réduire le volume des rejets à la mer et de récupérer les matériaux ayant été ainsi rejetés dans le cadre de ses activités. Il s'attendait à ce que la Défense nationale procède à un examen plus détaillé des effets de cette pratique.

Pêches et Océans Canada a reçu peu d'information au sujet des préoccupations qu'il avait exprimées en 1996. La Défense nationale a récemment fourni à Pêches et Océans Canada un rapport préliminaire, intitulé *État des recommandations de l'évaluation environnementale de 1996*, qui montre le peu de progrès réalisé en ce qui a trait à la mise en œuvre des recommandations formulées par Pêches et Océans Canada en 1996. Les rejets ont diminué parce que la Défense nationale a procédé à moins d'essais.

Pêches et Océans Canada a récemment procédé à un examen exhaustif de l'évaluation environnementale de 1996 et déclaré que des mesures doivent être prises pour évaluer les dommages qui auraient pu être causés à l'environnement et pour les atténuer.

limite la période au cours de laquelle peut être engagée une procédure d'exécution. L'État n'a pas intenté de poursuites dans le cas visé, pour plusieurs raisons, notamment du fait que la Défense nationale avait pris des mesures pour remédier au problème et que le délai de prescription de deux ans était presque échu.

7.27 Le Ministère a en outre mis beaucoup de temps avant de donner suite à la requête de Pêches et Océans Canada lui demandant d'enlever la terre qui se trouvait trop près du cours d'eau. La restauration du secteur a été entreprise après une deuxième demande.

7.28 **Recommandation.** La Défense nationale, sur ses sites d'entraînement et d'essai, devrait faire preuve de diligence raisonnable en veillant à y faire respecter les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui portent sur l'habitat du poisson et la prévention de la pollution.

L'envasement qui a endommagé les frayères dans la rivière Salmon témoigne d'un manque de diligence raisonnable à la Station des Forces canadiennes Aldergrove

Entre octobre et novembre 1994, des sédiments ont été déversés dans un petit ruisseau de la SFC Aldergrove, en Colombie-Britannique, ruisseau qui se jette dans la rivière Salmon, un important cours d'eau où vivent de nombreux poissons et qui est situé à l'extérieur de la station.

Ce déversement était le résultat de travaux d'entretien effectués sur la base, à proximité du ruisseau. Des sédiments retrouvés six kilomètres en aval provenaient de la SFC Aldergrove. Pêches et Océans Canada a communiqué avec l'officier responsable de l'environnement à la BFC Chilliwack — la base responsable de la SFC Aldergrove. C'était la première fois que l'officier responsable de l'environnement de la BFC Chilliwack entendait parler des travaux, car ils n'avaient pas été approuvés par les autorités de la base.

Pêches et Océans Canada a ouvert une enquête sur la violation éventuelle de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* par la Défense nationale. Un mémoire recommandant le dépôt d'accusations a été envoyé au procureur de la Couronne, mais aucune poursuite n'a été intentée, notamment parce que la Défense nationale avait pris des mesures correctives et que le délai de prescription était presque échu.

La Défense nationale a ordonné la tenue d'une enquête sommaire en février 1995 et a conclu que l'incident était le résultat du non respect des procédures établies, d'un manque de supervision et d'un manque de communication entre les parties intéressées à tous les niveaux, et d'un manque de jugement au moment de la prise de décision.

Un deuxième incident est survenu sur le même cours d'eau en mai 1995, soit un mois après la tenue de l'enquête sommaire. Un agent des pêches a remarqué que de la terre avait été entassée trop près du ruisseau. Pêches et Océans Canada a donné une directive à l'officier responsable de l'environnement de la BFC Chilliwack, qui l'a transmise verbalement à l'officier responsable de l'environnement de la SFC Aldergrove, lequel a indiqué que la situation serait rectifiée immédiatement. Un mois plus tard, un agent des pêches s'étant rendu sur les lieux a constaté qu'aucune mesure corrective n'avait été prise. Après un deuxième avertissement, les représentants de la Défense nationale ont réagi immédiatement et restauré les lieux en enlevant la terre en surplus et en semant du gazon. La Défense nationale a mené une enquête sommaire sur cet incident et a conclu qu'une attention insuffisante avait été accordée aux préoccupations, aux lois et aux règlements environnementaux, peut-être en raison d'un manque d'informations utiles.

Réponse du Ministère. Le Ministère et les Forces canadiennes se sont engagés à respecter ou même à dépasser l'esprit et la lettre de toutes les lois fédérales sur l'environnement, y compris les dispositions de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En outre, l'Équipe de la Défense est déterminée à faire preuve de diligence raisonnable. Cet engagement est clairement énoncé dans notre politique environnementale.

Le Ministère continuera d'accroître l'application des responsabilités environnementales, dont la diligence raisonnable fait partie, au moyen de divers forums.

7.29 Recommandation. La Défense nationale devrait veiller à ce que des évaluations environnementales pertinentes soient menées pour tous les projets exécutés dans des sites d'essai et d'entraînement qui requièrent ce genre d'évaluation.

Réponse du Ministère. La Défense nationale profitera des occasions de communication fournies par la proclamation modifiant la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, pour bien faire connaître les exigences en matière d'évaluation s'appliquant à tous les projets, et non uniquement à ceux qui sont réalisés dans les sites d'essai et d'entraînement.

Emploi d'outils de gérance environnementale

Le Ministère dispose d'un protocole touchant la gestion des questions environnementales et la gérance environnementale

7.30 En général, les activités militaires courantes n'ont pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Par contre, le Ministère reconnaît qu'il doit rendre compte des effets de ses activités et il a élaboré en ce sens le protocole du Système de planification des aires de manœuvre (SPAM) en 1996. Ce protocole prévoit l'exécution d'études environnementales portant sur les sites d'essai et d'entraînement et l'établissement de plans de gestion des préoccupations d'ordre environnemental.

7.31 Le protocole précise la manière de s'y prendre pour déterminer les incidences des activités d'entraînement sur l'environnement, repérer les aires d'entraînement dont les sols sont vulnérables et surutilisés et mettre au point des plans d'atténuation, de restauration, de surveillance et de suivi (voir la pièce 7.1). Le protocole exige les éléments suivants :

- un répertoire des ressources naturelles du site d'entraînement (aires d'entraînement dont le sol est vulnérable, espèces et habitats rares, marécages et ressources archéologiques et culturelles);
- une évaluation des activités d'entraînement militaire (infanterie, artillerie, blindés, génie);
- une évaluation des effets des activités d'entraînement sur l'environnement (nature des effets, ampleur, durée, fréquence, effets cumulatifs, y compris les effets à l'extérieur des sites d'entraînement);
- l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'atténuation, de restauration, de surveillance et de suivi sous la direction du commandant de la base.

Pièce 7.1 Protocole du Système de planification des aires de manœuvre (SPAM) 1996 de la Défense nationale

1. **Évaluation des incidences** — effectuer une étude environnementale des incidences des activités d'entraînement militaire. Chaque incidence est évaluée en fonction de la durée, de l'ampleur et de la fréquence de l'activité afin d'aider à déterminer les priorités pour les plans d'atténuation et de restauration.
2. **Plan d'atténuation** — sert à réduire ou à éliminer les effets environnementaux ou sociaux des incidences de l'entraînement au moyen de concepts nouveaux, de l'évitement et du contrôle, de la programmation et d'autres moyens.
3. **Plan de restauration** — dans la mesure du possible, restaurer l'environnement à son état naturel ou à un état permettant de soutenir le niveau d'entraînement souhaité.
4. **Plan de surveillance** — mesurer l'efficacité des activités de restauration et d'atténuation et assurer un entraînement militaire durable.
5. **Plan de suivi** — réunir tous les besoins en matière de suivi signalés dans l'étude environnementale et résumer les mesures qui doivent être prises durant l'année, présenter le calendrier de leur mise en œuvre et préciser vers qui et par qui les résultats doivent être communiqués.

Source : Résumé du protocole du SPAM 1996 de la Défense nationale

7.32 Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et Environnement) a consacré environ 2,5 millions de dollars à des études sur les sites d'entraînement et d'essai, études qui ont été effectuées de novembre 1993 à avril 1998, afin de fournir aux bases :

- un répertoire des ressources naturelles,
- une évaluation des incidences environnementales des activités d'entraînement,
- des recommandations visant l'atténuation de ces incidences.

La mise en œuvre du Système de planification des aires de manoeuvre doit être améliorée

7.33 Dans la mise en œuvre du protocole du SPAM, on a terminé l'étape des études environnementales assorties de recommandations. Or, sept ans après la publication du protocole et presque cinq ans après l'achèvement de la dernière étude effectuée dans le cadre du SPAM (1998), aucun plan visant à tenir compte des incidences environnementales des activités d'entraînement courantes n'a été élaboré et mis en œuvre. Nous avons constaté ce qui suit :

- Même si le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et Environnement) a diffusé de l'information sur la mise en œuvre du SPAM, l'obligation d'appliquer le protocole n'a pas été perçue de la même façon à tous les paliers.
- Les études initiales effectuées dans le cadre du SPAM ont été financées séparément, mais les demandes des ressources nécessaires au reste des travaux d'élaboration et de mise en œuvre des plans doivent être

produites dans le cadre de l'exercice de planification des activités, contexte dans lequel ces demandes rivalisent avec d'autres demandes de ressources.

- Le Ministère n'a pas effectué de contrôles de suivi relativement à la mise en œuvre des recommandations au sein des bases militaires.

7.34 Nous avons examiné les recommandations qui avaient été formulées dans les études, et qui avaient été acceptées, afin de voir si on leur avait donné suite. L'information que nous avons pu recueillir démontre qu'en moyenne les bases militaires travaillaient à donner suite, en tout ou en partie, au tiers, environ, des recommandations. Le Ministère nous a fait savoir que l'on travaillait à donner suite à un autre tiers des recommandations, mais le manque de données nous a empêchés de vérifier ce qu'il en était vraiment dans ce dernier cas.

Il existe de bons exemples de mesures de gestion de l'environnement dans certains sites d'entraînement et d'essai

7.35 Le Ministère collabore avec Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, et Ressources naturelles Canada pour trouver des moyens d'atténuer les effets de ses activités ou pour prévenir autant que possible les dommages. Bien que les activités militaires aient souvent des incidences, la Défense nationale est intervenue pour atténuer les dommages et protéger l'environnement sur certains sites.

7.36 L'entraînement et les essais sont parfois limités sur certaines bases afin d'éviter de possibles problèmes environnementaux. Par exemple, des activités d'entraînement se déroulant sur les cours d'eau ou près des cours d'eau sont tenues seulement durant certaines périodes de l'année afin de mieux protéger le poisson et son habitat. De plus, des gués ont été aménagés et des ponts ont été construits pour minimiser les dommages causés aux cours d'eau.

7.37 Dans certains cas, la présence de la Défense nationale a protégé l'environnement. Entre autres, l'une des dernières prairies naturelles au pays se trouve sur la Base des Forces canadiennes Suffield en Alberta; Environnement Canada et la Défense nationale se sont entendus pour interdire l'accès à environ 458 kilomètres carrés de cette zone. Une proposition a été formulée pour qu'on y établisse une réserve nationale de faune.

Application peu cohérente de l'approche retenue pour l'utilisation de sites d'entraînement au sol vulnérable

7.38 Nous avons constaté que, pour la plupart des sites d'entraînement, les aires au sol vulnérable avaient été recensées, comme l'exige le protocole du SPAM. Par contre, selon nos observations, des mesures n'ont pas toujours été prises pour gérer ces sites de la manière recommandée dans les études environnementales.

7.39 Nous avons constaté que des mesures temporaires avaient été prises après la réalisation, en 1998, d'une étude environnementale dans le cadre de laquelle le sol de deux aires d'entraînement avait été jugé vulnérable au

Centre d'instruction et de soutien de la Milice Meaford. Un nouveau plan de gestion des aires d'entraînement devant être promulgué en mars 2004 donnera un aperçu général des mesures d'atténuation.

7.40 Dans un plan de gestion des ressources naturelles élaboré en 1998 pour le Centre d'instruction du Secteur de l'Ouest Wainwright, il a été recommandé de restreindre à certaines périodes de l'année l'emploi de véhicules tous terrains et de munitions sur les aires d'entraînement au sol vulnérable. Nous avons été informés que des mesures avaient été prises mais que, quatre ans plus tard, la restriction en question ne faisait toujours pas partie des procédures opérationnelles.

7.41 Nos avons aussi remarqué que l'évaluation de la vulnérabilité des sols effectuée en 1991 sur le site d'entraînement de la BFC Suffield était désormais périmée. Des travaux d'évaluation ont été exécutés en 1998, mais il ne s'agissait pas d'une mise à jour de l'étude de 1991. Depuis 1998, il y a eu accroissement du volume des activités d'entraînement.

7.42 Le CIC Gagetown n'a pas encore fait un relevé de ses aires d'entraînement au sol vulnérable, mais il a interdit l'accès à certaines zones. Dans le cadre d'un exposé présenté en 2001 au Comité supérieur de révision du Ministère, le Secteur de l'Atlantique de la Force terrestre a noté qu'au Centre d'instruction au combat Gagetown, la situation risquait d'entraîner la dégradation continue de l'environnement, ce qui signifie que les aires de manœuvre se détérioreraient au point de ne plus convenir à l'entraînement. Les représentants du CIC Gagetown nous ont informés qu'ils avaient l'intention d'examiner cette question de plus près l'année prochaine.

7.43 Nous avons aussi constaté que les études menées en 1996 à la Base des Forces canadiennes Shilo recommandaient que l'accès à plusieurs aires d'entraînement surutilisées soit interdit pendant une période restreinte. Cela n'a pas été fait, et les militaires allemands ont continué de s'y entraîner jusqu'à leur départ en décembre 2000.

Le Ministère doit faire davantage pour atteindre l'objectif de sa Stratégie de développement durable dans le cadre du SPAM

7.44 La mise en œuvre du protocole du SPAM est l'un des indicateurs qu'utilise le Ministère pour rendre compte de l'application de la Stratégie de développement durable qu'il a établie en l'an 2000. Dans le *Rapport sur le rendement du Ministère* de 2001-2002, il était affirmé qu'au cours de cet exercice, 6 des 13 unités sélectionnées avaient mis en application le SPAM. Nous avons examiné quatre des six unités, c'est-à-dire le polygone de tir aérien de Cold Lake, le CIC Gagetown, l'Unité de soutien de secteur, Shilo et l'Unité de soutien de secteur, Valcartier. Nous avons observé que les études initiales avaient été effectuées mais que les plans d'atténuation, de restauration, de surveillance et de suivi n'étaient pas achevés, contrairement à ce qu'exige le protocole du SPAM.

7.45 Les données que l'on nous a fournies nous ont permis de constater que de 15 p. 100 à 45 p. 100 environ des recommandations acceptées dans le cadre des études avaient été mises en œuvre dans ces quatre bases.

7.46 Recommandation. La Défense nationale devrait terminer la mise en œuvre du Système de planification des aires de manœuvre en achevant les plans d'atténuation, de restauration, de surveillance et de suivi. Ce ministère devrait aussi veiller à ce que ces plans précisent les budgets, les priorités et les calendriers des activités.

Réponse du Ministère. Le Ministère reconnaît l'importance du Système de planification des aires de manœuvre (SPAM) et de sa mise en œuvre, et il a inclus ce sujet comme objectif dans sa Stratégie de développement durable depuis 1997. Notre stratégie actuelle exige que les recommandations prioritaires dans les plans élaborés à partir du protocole du SPAM soient mises en application d'ici le 31 mars 2004. Le processus de planification des activités de la Défense nationale constitue le moyen par lequel toutes les activités ministérielles sont classées par ordre de priorité, financées et réalisées. Les recommandations découlant du SPAM doivent rivaliser avec toutes les autres activités ministérielles lorsqu'il s'agit d'obtenir les fonds nécessaires à leur réalisation.

Le Ministère examinera la progression de la mise en œuvre du SPAM et prendra par la suite les mesures qu'il jugera appropriées.

Sites fédéraux contaminés

En octobre 2002, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a publié un rapport qui examinait comment le gouvernement fédéral, dans son ensemble, gérait les sites fédéraux contaminés. Dans son rapport, la Commissaire a conclu que même s'il a reconnu il y a 13 ans la nécessité d'aborder le problème des sites fédéraux contaminés, le gouvernement fédéral :

- ignore combien de ses sites sont contaminés;
- ne connaît ni l'étendue véritable des risques que font peser ces sites sur la santé humaine et sur l'environnement, ni le coût éventuel de la décontamination et de la gestion de ces sites;
- ne possède pas de classement des sites les plus contaminés par niveau de risque;
- ne fournit pas le financement stable et à long terme nécessaire pour gérer le problème efficacement;
- plus important encore, n'a pas pris d'engagement national formel et ne dispose ni du leadership ni du plan d'action essentiels à la décontamination et à la gestion en temps utile des sites contaminés à risque élevé dont il est responsable.

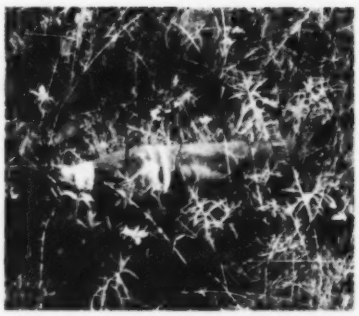
La Commissaire a cité les sites fédéraux contaminés comme un problème parmi d'autres contribuant au déficit croissant en matière de développement durable. Si nous refusons de remédier rapidement à cette situation, nous léguerons aux générations futures un héritage indésirable.

Gestion des sites potentiellement contaminés

Des matériaux énergétiques risquent de contaminer certains sites

7.47 La contamination liée aux munitions est une question qui retient de plus en plus l'attention. Depuis 1994, certains éléments d'information donnent à penser que le tir de munitions sur les aires d'entraînement peut contaminer le sol. La Défense nationale a exécuté des travaux pour cerner la contamination et gérer les risques en matière de santé et de sécurité. Le Ministère est d'avis que la présence de munitions explosives non explosées

constitue des risques pour la santé et la sécurité des personnes et qu'il s'agit là de risques différents de ceux que présentent les questions de contamination et de détérioration de l'environnement.



Les munitions explosives non explosées peuvent susciter des préoccupations environnementales et constituer des risques sur le plan de la santé humaine et de la sécurité.

7.48 Les munitions qui n'explosent pas après avoir été tirées et qui demeurent en surface ou dans le sol peuvent poser un risque sur le plan de la sécurité. Par exemple, des incendies de forêt survenus à la BFC Petawawa ont déclenché l'explosion de munitions non explosées. La base est parvenue à maîtriser la situation, mais la sécurité des pompiers a été mise en péril.

7.49 Les résidus de matériaux énergétiques qui demeurent en surface après l'explosion de munitions peuvent être une source de contamination. De tels matériaux sont considérés comme cancérigènes et mutagènes. Les matériaux énergétiques peuvent également s'infiltrer dans le sol lorsque des munitions non explosées sont endommagées ou finissent par se corroder. Quand des tirs réels sont effectués sur des aires d'entraînement pendant plusieurs années, de tels matériaux peuvent s'accumuler et éventuellement atteindre les eaux souterraines (voir ci-après l'étude de cas intitulée « Le Ministère ignorait la composition des munitions utilisées par les armées étrangères en sol canadien »).

Le Ministère ignorait la composition des munitions utilisées par les armées étrangères en sol canadien

Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des systèmes d'armes canadiens sont utilisés dans le cadre d'exercices d'entraînement menés sur le sol canadien. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir une liste des munitions utilisées par les FC, accompagnée de précisions sur la composition chimique de l'explosif. Nous avons par la suite demandé aux représentants des bases d'indiquer quelles munitions étaient utilisées sur les sites de tir d'entraînement.

Les bases utilisent toutes les mêmes munitions, et cela depuis des décennies. Par conséquent, tous ces sites d'entraînement pourraient être contaminés par des matériaux énergétiques, soit par les résidus des munitions explosées ou par des fuites provenant de munitions explosives non explosées.

Nous avons demandé au Ministère de nous fournir une liste des types de munitions utilisées par les armées étrangères qui s'entraînent au Canada ainsi que des précisions sur leur composition. Le Ministère nous a répondu qu'il ne possédait pas ces renseignements et que nous devions communiquer directement avec les armées étrangères pour les obtenir. Puisque le Ministère ignore la composition chimique des munitions utilisées par les armées étrangères, il lui est impossible de connaître le potentiel de contamination que présentent leurs exercices d'entraînement.

Les risques que présentent l'ignorance de la composition des munitions utilisées par les armées étrangères sont réels et ont déjà été un sujet de préoccupation au Ministère. Avant 2001, l'armée allemande s'est entraînée intensivement à l'Unité de soutien de secteur Shilo, au Manitoba. À l'été 2000, l'armée allemande a informé le Ministère d'une contamination possible résultant du tir de missiles Milan. Une composante de ces missiles contenait du thorium, une substance radioactive et cancérigène connue. Recherche et développement pour la défense Canada — Valcartier a prélevé des échantillons de sol dans le secteur d'entraînement et y a relevé des niveaux décelables de thorium. Les niveaux détectés étaient inférieurs aux concentrations à risque. Toutefois, si l'armée allemande ne l'avait pas averti, le Ministère n'aurait pas été conscient de ce risque potentiel.

7.50 Les matériaux énergétiques comprennent les éléments suivants :

- HMX (High Melting Explosive) ou cyclotétraméthylène-tétranitramine — un solide incolore, formé de cristaux énergétiques placés dans des liants et plastifiants énergétiques, qui explose violemment à des températures élevées et qui est employé dans divers types d'explosifs et de carburants pour fusées.
- RDX (Research Department Explosive) ou Triméthylène-Trinitramine — un produit explosif synthétique utilisé en combinaison avec d'autres ingrédients dans les explosifs.
- TNT (2, 4, 6-Trinitrotoluène) — un solide jaune et inodore utilisé dans la fabrication des obus, des bombes et des grenades.

7.51 En 1996, le Ministère a établi un Groupe de travail sur les matériaux énergétiques afin de pouvoir mieux gérer les effets des produits chimiques explosifs sur la santé humaine et l'environnement. En dépit de ses intentions de se réunir plus de deux fois par année pour accélérer ses activités, le groupe n'a pas tenu de réunion depuis novembre 2000.

Des travaux ont été amorcés en vue de repérer des sites contaminés par des matériaux énergétiques

7.52 Recherche et développement pour la défense Canada—Valcartier (RDDC–V) mène des études sur des matériaux énergétiques. Des scientifiques de la Défense collaborent à l'échelle internationale pour élaborer des méthodes de caractérisation des sites contaminés, et notamment pour déterminer l'étendue de la contamination par des produits énergétiques sur les terres de la Défense nationale. RDDC–V a effectué plusieurs études à divers endroits depuis le milieu des années 1990 afin de mieux comprendre la contamination par les matériaux énergétiques.

7.53 Recherche et développement pour la défense Canada—Valcartier a reçu annuellement entre 1994-1995 et 2002-2003 quelque 310 000 $ du Sous-ministre adjoint (Infrastructure et Environnement) pour effectuer de la recherche fondamentale. L'Armée de terre a également fourni des sommes jusqu'à la fin de l'exercice financier 2002-2003 afin que soit évaluée, le cas échéant, l'étendue éventuelle de la contamination sur ses principaux sites d'entraînement. L'Armée de terre, afin de poursuivre ses travaux jusqu'à l'exercice financier 2005-2006, a demandé 2,2 millions de dollars par année, dans le cadre d'un programme environnemental financé par le Ministère, mais elle n'a pas satisfait aux critères de financement du programme. L'Armée de terre a maintenant l'intention de dépenser environ 500 000 $ par année, à compter de l'exercice financier 2003-2004, pour achever l'évaluation de ses sites, mais cela signifie que l'exécution de l'ensemble des travaux pourrait s'échelonner sur une période plus longue que prévu. Il en coûtera, selon une estimation de l'Armée de terre, quelque neuf millions de dollars pour achever la caractérisation environnementale de toutes les aires d'entraînement de cette composante des Forces canadiennes.

7.54 Des tirs réels sont effectués à la BFC Borden. Ce genre d'activités y a débuté avant même la Seconde Guerre mondiale. Il est probable que plusieurs

Réponse du gouvernement américain à la contamination de deux sites militaires

En 1997, l'Environmental Protection Agency des États-Unis a ordonné l'arrêt des tirs d'artillerie et de mortiers sur un terrain d'entraînement militaire du Massachusetts, à Cape Cod, jusqu'à ce que des enquêtes environnementales soient achevées. Des matériaux énergétiques, tels que le RDX et le HMX, avaient été décelés dans le sol et dans la nappe phréatique — l'unique source d'eau potable dans la région de Cape Cod. Les données indiquaient qu'il faudrait une quinzaine d'années pour que la contamination se rende jusqu'au périmètre du terrain militaire.

Des matériaux énergétiques ont également été retrouvés dans l'eau à Fort Lewis dans l'État de Washington. Cette installation est exploitée pour les manœuvres de grande envergure et les opérations de tir réel. Bien que les activités d'entraînement n'aient pas cessé, des négociations avec les autorités de réglementation sont en cours.

sites contiennent des munitions explosives non explosées. Toutefois, comme RDDC–V se penche seulement sur le cas des bases de l'Armée de terre à l'heure actuelle et que la BFC Borden ne relève pas de l'Armée de terre, les sites de cette base ne sont pas visés par l'étude.

7.55 Des travaux préliminaires ont été entrepris au polygone de tir aérien de Cold Lake pour déterminer si l'entraînement et les essais de la Force aérienne ayant trait aux armes réelles ont entraîné la contamination des lieux. Cependant, l'appui financier est restreint et des sommes supplémentaires sont demandées en vue d'une caractérisation complète du site.

Avant de pouvoir élaborer des plans de gestion cohérents et détaillés pour ses sites contaminés, le Ministère doit d'abord en dresser la liste complète

7.56 La Défense nationale possède un cadre d'orientation pour la gestion des sites contaminés. Dans le Cadre d'assainissement des lieux contaminés du Ministère publié en 1996, ainsi que dans la version provisoire de sa mise à jour produite en 2001, il est prévu que les officiers responsables de l'environnement sur les bases doivent examiner les aires d'entraînement et d'essai afin de déterminer s'ils doivent être inclus dans le répertoire des sites contaminés de la base. Ce processus comprend cinq étapes :

- 1re étape — caractérisation du site contaminé et évaluation du risque
- 2e étape — élaboration d'une stratégie de gestion du site contaminé
- 3e étape — mise en œuvre d'une stratégie de gestion du site contaminé
- 4e étape — surveillance et fermeture du site
- 5e étape — archivage et conservation des documents.

7.57 Pour les aires d'entraînement que nous avons examinées, on en était à la première étape de ce processus et différentes approches en vue de l'achever avaient été adoptées. Certaines caractérisations de sites et évaluations des risques ont été effectuées de manière officielle avec des experts-conseils, alors que d'autres se fondaient sur l'expérience des officiers responsables de l'environnement.

7.58 La Défense nationale répertorie et contrôle ses sites contaminés au moyen de sa base de données interne EcoNet. Cette base de données est gérée au niveau central; il incombe au personnel local des services environnementaux de fournir des données exactes et à jour.

7.59 Nous avons examiné la base de données EcoNet afin de déterminer l'exhaustivité de l'information sur les sites terrestres d'entraînement et d'essai. Nous avons conclu que la base de données EcoNet ne recense pas de manière cohérente les sites potentiellement contaminés par les tirs réels.

7.60 Le Ministère ne classe un site contenant des munitions explosives non explosées comme potentiellement contaminé que lorsqu'on y découvre des matériaux énergétiques. Par conséquent, il y a un manque de cohérence dans la façon dont le Ministère repère les matériaux énergétiques et les munitions explosives non explosées et en dispose.

7.61 Des représentants du Ministère nous ont indiqué qu'il semble y avoir un peu de confusion chez le personnel local sur l'utilisation du terme « explosifs » au moment de la catégorisation des sites contaminés. On nous a indiqué que le terme « explosifs » était employé au départ pour catégoriser les sites où l'on avait constaté une contamination par des matériaux énergétiques. Cependant, le personnel local dans certains endroits a déjà utilisé le terme pour catégoriser les sites contenant des munitions explosives non explosées.

7.62 Selon les données d'EcoNet, au moins huit aires d'entraînement de la BFC Borden seraient potentiellement contaminées en raison des activités s'y déroulant, notamment par la présence de munitions explosives non explosées. Les BFC Shilo et Gagetown, quant à elles, ne comptent qu'une aire d'entraînement désignée comme potentiellement contaminée, même si des exercices de tir réel se sont déroulés sur plusieurs aires de leurs sites d'entraînement.

7.63 D'autres bases ayant des aires d'entraînement au tir réel ne recensent aucune aire potentiellement contaminée par des matériaux énergétiques ou sur lesquelles se trouvent enfouies des munitions explosives non explosées. La BFC Suffield ne répertorie aucun site potentiellement contaminé par des matériaux énergétiques sur son aire de manœuvre, malgré son utilisation intensive par des soldats britanniques et canadiens. Recherche et Développement pour la défense Canada — Suffield a indiqué la présence d'une aire d'entraînement contaminée par des roquettes explosives utilisées lors d'essais sur le terrain.

7.64 La BFC Petawawa et le Centre d'instruction du Secteur de l'Ouest (CISO) Wainwright n'ont signalé sur EcoNet la présence d'aucune aire d'entraînement potentiellement contaminée par des matériaux énergétiques, bien que les deux établissements possèdent des aires d'entraînement au tir réel. Par ailleurs, le CISO Wainwright possède une aire de tir pour armes antichar qui figure parmi les premières au Canada à avoir été étudiées et dont les sols de surface sont contaminés par des matériaux énergétiques.

7.65 Lors de notre vérification, le Ministère a publié un projet de directive environnementale portant sur la gestion des sites contaminés afin de clarifier cette question. La directive comprenait une définition d'un site contenant des munitions explosives non explosées :

> Site où des munitions explosives non explosées sont présentes ou très probablement présentes en raison des opérations antérieures. Les sites de ce genre, à cause de la possibilité qu'explosent accidentellement des munitions, présentent clairement des risques d'accident. Un site contenant des munitions explosives non explosées peut devenir contaminé si des matières énergétiques (TNT, RDX ou HMX, par exemple) s'introduisent dans le sol ou dans les eaux souterraines où leurs concentrations atteignent des niveaux constituant ou susceptibles de constituer un danger dans l'immédiat ou à long terme pour la santé humaine ou l'environnement.

Le Ministère doit préciser les coûts afférents à ses sites contaminés

7.66 En 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor a ébauché la *Politique sur la comptabilité des coûts et du passif relatifs aux sites contaminés*, politique qui est entrée en vigueur en avril 2002. La politique exige que les ministères comptabilisent les éléments de passif et de passif éventuel afférents à chacun des lieux contaminés. Ces éléments de passif doivent être comptabilisés l'année où l'événement responsable de la contamination se produit ou dès que la contamination est constatée.

7.67 Le protocole de comptabilisation du passif des sites contaminés du Ministère précise qu'un site contenant des munitions explosives non explosées est considéré comme un élément de passif éventuel si l'on sait qu'il a besoin d'être nettoyé, et comme un élément de passif si l'on sait qu'il est contaminé par le plomb ou par des matériaux énergétiques.

7.68 Tout site ou aire d'entraînement ou toute zone d'impact peut être considéré comme un élément de passif éventuel s'il est probable que les munitions explosives non explosées qu'il contient seront un jour éliminées. Toutefois, si le nettoyage du site n'est pas probable, le Ministère ne comptabilisera pas le site comme étant un élément de passif éventuel — et peu de sites sont ainsi comptabilisés. Par exemple, alors que la BFC Shilo a déclaré un élément de passif éventuel à ce chapitre, d'autres bases importantes, comme le CISO Wainwright, n'ont pas comptabilisé de passif éventuel relativement à des munitions explosives non explosées.

7.69 Lors de notre vérification, le Ministère a déclaré qu'il fallait comptabiliser un passif éventuel pour toutes les aires actives d'entraînement contenant des munitions explosives non explosées à cause des travaux requis pour le nettoyage de surface des sols. Par la suite, il y a eu ébauche d'une politique sur la comptabilité du passif relatif aux sites contaminés afin d'apporter des éclaircissements sur cette question et sur d'autres points ayant trait aux sites contaminés.

7.70 La Défense nationale loue des terres auprès des provinces, ce qui peut avoir une incidence sur le passif éventuel. Comme l'indique une évaluation ministérielle, l'expérience a montré que les sites d'entraînement ne sont pas exploités à jamais et que, tôt ou tard, les munitions explosives non explosées s'y trouvant devront être éliminées. Par exemple, le bail pour la BFC Shilo, au Manitoba, prévoit qu'à son expiration, la Défense nationale doit décontaminer les terres et les restaurer dans la mesure du possible. Le bail pourrait expirer en 2013. Son renouvellement éventuel est une question qui influera sur le déroulement des activités de nettoyage (voir à la page 20 l'étude de cas intitulée « La Défense nationale négocie avec l'Allemagne le partage des coûts de nettoyage des sols contaminés à la Base des Forces canadiennes Shilo »).

La Défense nationale négocie avec l'Allemagne le partage des coûts de nettoyage des sols contaminés à la Base des Forces canadiennes Shilo

La Base des Forces canadiennes Shilo couvre 40 622 hectares de terres dont 34 622 hectares ont été loués auprès de la province du Manitoba. Le bail doit expirer en 2013, mais la Défense nationale a la possibilité de le renouveler jusqu'en 2034. À la fin de 1999, il a été déterminé qu'environ 26 837 hectares avaient besoin d'être nettoyés, allant d'un nettoyage au premier niveau (nettoyage de surface) à un nettoyage au troisième niveau (trouver et détruire les munitions non explosées).

L'armée allemande s'est entraînée à la BFC Shilo entre 1974 et 2000, et la Défense nationale a une entente avec l'Allemagne sur le partage des coûts de nettoyage. Le Canada et l'Allemagne négocient actuellement ces coûts de nettoyage, mais aucune entente n'a encore été conclue.

7.71 Recommandation. La Défense nationale devrait répertorier les sites potentiellement contaminés par des matériaux énergétiques et élaborer un plan d'atténuation des impacts qui préciserait les priorités, les échéanciers et les budgets. Ce ministère devrait également répertorier les cas possibles de contamination engendrée par les exercices de tir effectués sur ses aires d'entraînement par des militaires étrangers.

Réponse du Ministère. Le dépistage de la contamination causée par les matériaux énergétiques est un secteur d'étude scientifique relativement nouveau. Il reste encore beaucoup de recherche à faire à ce chapitre. Le Ministère continue de financer ce champ d'étude, et nos recherches sont reconnues à l'échelle internationale. Le Ministère se rend compte qu'il est nécessaire de fournir des directives supplémentaires dans les domaines de la gestion des sites contaminés et de la contamination découlant des matériaux énergétiques. La nature et la composition de ces contaminants potentiels, qu'ils proviennent de munitions canadiennes ou étrangères, doivent être comprises. Le Ministère a déjà entrepris l'élaboration d'une directive environnementale concernant les sites contaminés, y compris la mise à jour de son Cadre d'assainissement des sites contaminés.

7.72 Recommandation. La Défense nationale devrait vérifier l'exhaustivité et la fiabilité de sa base de données EcoNet dans le but de faciliter la détermination des éléments de passif éventuel.

Réponse du Ministère. Des travaux de validation des données de l'EcoNet sont présentement en cours.

Utilisation continue des terres

L'Armée de terre doit se doter d'un plan global pour l'utilisation continue de ses sites d'entraînement et d'essai

7.73 En août 1998, l'Armée de terre a ordonné la mise en œuvre de son propre protocole en matière environnementale, un protocole semblable au SPAM. Ce protocole de l'Armée de terre exige que l'on mette à jour tous les cinq ans les études environnementales portant sur les sites d'entraînement. Selon cette directive, les études environnementales existantes sont désormais périmées et devront être mises à jour.

7.74 En juillet 2001, l'Armée de terre a publié le Plan d'aménagement des aires et des sites d'entraînement de la Force terrestre comme plan d'encadrement qui aborde les questions environnementales dont il faut tenir compte au moment de la planification des exercices. Un objectif est de faire en sorte que les sites d'entraînement puissent fournir un entraînement qui prépare à toute éventualité. Comme l'indique le plan,

> Depuis la publication de la version préliminaire du plan d'aménagement des aires et des sites d'entraînement de la Force terrestre en 1995, l'aménagement de ces lieux n'a pas été entièrement achevé. La responsabilité de l'aménagement des lieux a été confiée à chaque site, d'où des priorités de développement différentes selon le site. En l'absence d'un plan global de l'Armée de terre, il se crée à long terme un déséquilibre au niveau de l'entraînement, ce qui affecte non seulement la qualité de l'instruction mais résulte également en une utilisation abusive ou une sous-utilisation de certaines aires et de certains sites d'entraînement.

L'entraînement de routine demandant l'utilisation de matériel lourd, par exemple des chars Léopard, a des incidences sur l'environnement.

7.75 La plupart des sites d'entraînement peuvent accueillir des activités d'entraînement militaire si des mesures d'atténuation et de restauration appropriées sont mises en œuvre. Le plan d'aménagement des aires et des sites d'entraînement peut être utile pour repérer les perturbations environnementales et les aires d'entraînement surutilisées. Cependant, nous avons constaté que le plan n'a pas encore été mis en œuvre — les plans produits à la suite du plan d'encadrement de juillet 2001 et qui portaient sur les champs de tir et les aires d'entraînement ne sont pas encore finalisés.

7.76 Le document précisant la vision que les Forces canadiennes ont de leur avenir, document intitulé *l'Armée de demain* et publié au printemps 2002 — préconisait déjà des changements dans la façon dont certains sites d'entraînement sont utilisés. À titre d'exemple, le document indique que l'Armée de terre pourrait décider de concentrer l'entraînement à la capacité de combat intensif au Centre d'instruction du Secteur de l'Ouest Wainwright. Il y aurait lieu d'élaborer des plans globaux de gestion de l'environnement pour assurer l'utilisation continue des sites d'entraînement et d'essai.

7.77 **Recommandation.** La Défense nationale devrait préciser le genre d'entraînement pouvant être effectué dans chaque aire afin d'assurer un entraînement continu.

Réponse du Ministère. Les expressions « entraînement continu », « capacité limite d'un site d'entraînement », « aménagement des aires et des sites d'entraînement », « gestion des aires d'entraînement », « stress environnemental » et « entraînement militaire continu » font toutes allusion à la même idée — où, quand et comment s'entraîner de façon à pouvoir continuer à le faire dans l'avenir. Connaissant l'importance de l'entraînement et de l'utilisation appropriée des sites, maintenant et dans l'avenir, le Ministère mettra au point des indicateurs qui permettront d'évaluer la mesure

dans laquelle chaque site pourra être utilisé de manière continue pour les exercices d'entraînement.

7.78 **Recommandation.** La Défense nationale devrait voir à se doter d'une stratégie globale d'atténuation des stress environnementaux et préciser les priorités, les échéanciers et les coûts dans le cadre du processus de planification budgétaire.

Réponse du Ministère. Le Ministère sait que les impacts environnementaux de l'entraînement doivent être gérés. Les évaluations environnementales, la mise en œuvre des recommandations du Système de planification des aires de manœuvre, la gestion de la contamination causée par les matériaux énergétiques, la gestion des munitions explosives non explosées et l'entraînement militaire respectueux de l'environnement constituent quelques-uns des nombreux moyens existants qui peuvent aider à atténuer le stress environnemental. Le défi que doit relever le Ministère consiste à en arriver à un équilibre adéquat qui tient compte du besoin d'un entraînement réaliste, de la protection de l'environnement et de la disponibilité des ressources.

Les priorités, les échéanciers et les coûts sont des questions qui sont toutes partie intégrante du processus de planification des activités. Dans le cadre de ce processus il est tenu compte de tous les besoins de la Défense nationale, et les questions environnementales doivent être envisagées en fonction de l'ensemble des attentes formulées à l'endroit du Ministère.

Le Ministère, dans la formulation de sa vision de l'avenir, veillera à ce que tout changement futur en matière d'entraînement tienne compte des éventuels impacts environnementaux et à ce que soient intégrées des mesures d'atténuation de ces derniers dans son processus de planification des activités.

Conclusion

7.79 La Défense nationale n'a pas toujours fait preuve d'un juste souci de la protection du poisson et de son habitat sur ses sites d'entraînement et d'essai, comme l'exige la *Loi sur les pêches*. Le Ministère, dans le cas d'une situation qui était sérieuse, n'a pas effectué d'évaluation environnementale, comme l'exige la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Les politiques environnementales du Ministère reconnaissent la nécessité de respecter les lois fédérales de façon constante et sont conformes avec la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers. Pourtant, les cas que nous présentons en exemples démontrent que cela n'a pas toujours été le cas, même si le Ministère s'était engagé à respecter l'esprit et la lettre de la législation fédérale.

7.80 La Défense nationale se doit de résoudre certaines questions environnementales connues depuis déjà quelques années et demeurées sans réponse — on peut citer, comme exemple de cette situation, certains faits relevés en 1988 à la BFC Gagetown. Le Ministère doit prouver sa capacité de gérance environnementale et, à cette fin, il doit recenser les incidences

environnementales de ses activités et il doit leur trouver solution en temps utile. Le Ministère doit mettre en œuvre son protocole sur le Système de planification des aires de manœuvre, élaboré en 1996, afin de gérer les incidences environnementales des activités qu'il mène sur ses sites d'entraînement et d'essai.

7.81 L'Armée de terre a commencé à adopter une approche globale à l'égard de l'utilisation qu'elle fait des sites d'entraînement et d'essai. Cette approche consiste notamment à tenir compte des problèmes environnementaux auxquels elle doit s'attaquer pour assurer une utilisation continue des sites en question.

7.82 Les renseignements du Ministère sur les sites potentiellement contaminés n'étaient pas précis. Les renseignements sur les sites potentiellement contaminés par des matériaux énergétiques doivent être consignés de manière cohérente et exhaustive avant que le Ministère ne puisse s'y fier et prendre les mesures qui s'imposent. La Défense nationale doit également avoir plus facilement accès à des renseignements sur la composition des munitions utilisées par les militaires étrangers en sol canadien.

7.83 Le Ministère peut améliorer la façon dont il rend compte des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de sa stratégie de développement durable dans le cadre de la mise en œuvre du SPAM.

Commentaire global du Ministère. L'état de préparation opérationnelle des forces militaires exige un entraînement réaliste dans divers lieux géographiques et sous diverses conditions climatiques. La Défense nationale a besoin de sites d'entraînement pour que les membres des FC puissent acquérir, mettre en pratique et perfectionner les habiletés qui leur sont nécessaires. Nous reconnaissons qu'il est improbable qu'il y ait établissement de nouveaux sites d'entraînement militaire et qu'il faut gérer les effets de l'entraînement sur l'environnement afin de ne pas miner les possibilités futures d'entraînement. Nous reconnaissons aussi que les questions de santé et de sécurité sont primordiales.

La Défense nationale respecte les valeurs canadiennes, lesquelles incluent la protection des régions et des espèces importantes sur le plan écologique. Le retour de la grenouille maculée de l'Oregon (Aldergrove, C.-B.), l'établissement d'une réserve nationale de faune (Suffield, Alb.), et la désignation dans la région de Nicolet, au Québec, d'une zone humide comme zone protégée du patrimoine naturel international, sont quelques exemples des nombreuses initiatives que nous avons mises en œuvre afin de protéger des régions écologiques et des espèces. L'Équipe de la Défense continue de travailler en collaboration avec des ministères fédéraux, des organismes et des partenaires intéressés dans des domaines comme la recherche sur le couvert forestier et la surveillance des nids d'aigle (Esquimalt, C.-B.), la protection de la reproduction du pélican d'Amérique (Cold Lake, Alb.), les recherches archéologiques (Kingston, Ont.) et la restauration des habitats de pêche (Gagetown, N.-B.).

L'entraînement militaire peut avoir des incidences environnementales complexes. Les professionnels de l'environnement de la Défense travaillent en étroite collaboration avec les ministères chargés de la réglementation et d'autres experts techniques pour s'assurer que nos activités d'atténuation répondent aux attentes. Parmi ces activités, mentionnons la gestion des sédiments (Gagetown, N.-B.) ainsi que le nettoyage et la restauration préalables à l'aliénation de sites d'entraînement excédentaires (Tracadie, N.-B., et Calgary, Alb.).

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objet d'évaluer la performance de la gérance environnementale de la Défense nationale relativement à ses sites d'entraînement et d'essai. Plus particulièrement, nous voulions évaluer :

- dans quelle mesure le Ministère a exercé une diligence raisonnable dans la conduite de ses activités d'entraînement et d'essai;
- si le Ministère avait adopté le principe du développement durable à l'égard de ses sites d'entraînement et d'essai;
- si les considérations environnementales avaient été prises en compte pour les activités ministérielles de manière à assurer un entraînement militaire sans déprédation de l'environnement.

Étendue

La vérification était axée essentiellement sur les sites d'entraînement et d'essai de la Force terrestre, mais au cours de la vérification, nous avons noté certaines répercussions des activités de la Force aérienne et de la Marine.

Nous avons choisi les principaux sites d'entraînement des forces terrestres (voir l'annexe) pour évaluer la mise en œuvre du protocole sur le Système de planification des aires de manœuvre (SPAM) de 1996 et son intégration dans les opérations et les activités du Ministère. Ces sites d'entraînement représentent 94 p. 100 des terres appartenant à la Défense nationale au Canada. En juillet 2001, le Chef d'état-major de l'Armée de terre a ordonné qu'une utilisation optimale soit faite des sites d'entraînement principaux et secondaires des forces terrestres; nous avons examiné ces sites d'entraînement dans le but de déterminer s'ils peuvent se prêter à des activités militaires.

Notre vérification a permis de répertorier divers sites potentiellement contaminés par des munitions explosives non explosées et des matières énergétiques. Nous avons évalué les plans ministériels devant s'attaquer au problème. Nous avons choisi les principaux sites d'entraînement des forces terrestres ainsi que la Base des Forces canadiennes Borden. Nous avons également examiné des rapports et des données de Recherche et Développement pour la Défense — Valcartier, du General Accounting Office des États-Unis et des forces armées américaines portant sur la caractérisation des sites et sur la contamination des eaux souterraines.

Nous avons examiné les affectations de fonds et les enveloppes budgétaires prévues dans le Programme environnemental du Ministère, le processus de planification des activités au cours des dernières années ainsi que les systèmes récents d'administration des priorités.

Nous avons évalué les incidences environnementales des activités d'entraînement militaires en étudiant les dossiers ministériels. Les questions ayant trait à l'observation des lois sur l'environnement ont été évaluées en regard de diverses lois et règlements fédéraux et en examinant les avis juridiques transmis au Ministère et portant sur l'environnement.

Nous avons également rencontré des représentants de divers organismes fédéraux, notamment ceux de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, du Service canadien des forêts, de Pêches et Océans Canada, et d'Environnement Canada.

Critères

Nous nous attendions à ce que la Défense nationale :

- respecte ses propres normes en matière de protection et de gérance environnementales;
- atteigne ses objectifs à l'égard des sites d'entraînement et d'essai qu'elle s'était fixés dans ses stratégies de développement durable de 1997 et 2000;
- respecte la lettre et l'esprit des lois et des politiques fédérales en matière d'environnement;
- dispose de systèmes d'information adéquats pour rendre compte des progrès réalisés en matière de gérance environnementale.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directrice principale : Wendy Loschiuk
Directeur : Pierre Hamel

Sylvie Blais
Raymond Kunce
Christopher MacDonald
Kathryn Nelson
Patrick Polan
Harold White

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708, ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Sites d'entraînement et d'essai de la Défense nationale visés par la vérification

	Hectares
Superficie totale des terrains du MDN :	1 833 730
Alberta	
Base des Forces canadiennes (BFC) Suffield	264 035
Centre d'instruction du Secteur de l'Ouest Wainwright	64 500
Polygone de tir aérien de Cold Lake	541 000
Saskatchewan	
Polygone de tir aérien de Cold Lake	640 000
Manitoba	
Unité de soutien de secteur (USS), Shilo	40 622
Ontario	
Unité de soutien de secteur (USS), Petawawa	34 085
Québec	
Unité de soutien de secteur (USS), Valcartier	21 308
Nouveau Brunswick	
Centre d'instruction au combat (CIC), Gagetown	110 597
Superficie totale des sites d'entraînement et d'essai visés par la vérification :	1 716 148

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2003

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale
Points saillants

Chapitre 1 La gestion intégrée du risque

Chapitre 2 La qualité de l'information financière

Chapitre 3 La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes

Chapitre 5 Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle

Chapitre 6 Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves

Chapitre 7 Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires